

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

LA REPRÉSENTATION

PROPORTIONNELLE

DANS

La Constitution Fédérale Suisse

THÈSE

pour le Doctorat (Sciences politiques)

présentée et soutenue le Mercredi 15 Juin 1921

À 4 Heures

PAR

FRANÇOIS DE MENTHON

Licencié-ès-Lettres

Président : M. CHAVEGRIN

Suffragants : MM. PILLET, PROFESSEUR

GIDEL, CHARGÉ DE COURS



PARIS

ÉDITIONS DE LA VIE UNIVERSITAIRE

13, Quai de Conti, 13

1921

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

LA REPRÉSENTATION

PROPORTIONNELLE

DANS

La Constitution Fédérale Suisse

THÈSE

pour le Doctorat (Sciences politiques)

présentée et soutenue le Mercredi 15 Juin 1921

A 4 Heures

PAR

FRANÇOIS DE MENTHON

Licencié-ès-Lettres

Président : M. CHAVEGRIN

Suffragants : MM. PILLET, PROFESSEUR

GIDEL, CHARGÉ DE COURS

PARIS

ÉDITIONS DE LA VIE UNIVERSITAIRE

13, Quai de Conti, 13

1921



La Représentation Proportionnelle

DANS

La Constitution Fédérale Suisse

Introduction. — Théorie générale de la Représentation proportionnelle.

La Constitution Suisse.

Chapitre I — **La R.P. en Suisse, avant 1898.**

Les premiers efforts des proportionnalistes.

La R.P. cantonale.

Les premiers pas dans la voie de la R.P. fédérale.

Chapitre II — **La Lutte pour la Conquête de la R.P. fédérale.**

L'initiative de 1900.

L'initiative de 1910.

L'initiative de 1914-1918.

Chapitre III — **La loi du 14 février 1919.**

La discussion et le vote de la loi.

Analyse de la loi.

Chapitre IV — **Première application de la R.P. suisse**

Conclusion.

BIBLIOGRAPHIE

Nous nous bornerons à donner la bibliographie la plus complète possible, se rapportant au *sujet précis* de cette étude : La Représentation proportionnelle dans la Constitution fédérale suisse.

(1) Documents officiels

Compte-rendu sténographique des séances du Conseil national. Débats législatifs sur la Représentation proportionnelle et la Réforme électorale. Années 1871, 1872, 1874, 1877, 1881, 1884, 1887, 1889, 1890, 1898, 1900, 1910, 1914, 1915, 1917, 1918, 1919.

Feuille Fédérale :

ANNÉE 1872 (loi électorale).

ANNÉE 1877 (pétition de l'Association Suisse pour la R. P.).

ANNÉE 1880 (requête au Conseil Fédéral de la « Société Fédérale »).

ANNÉE 1881 (pétition de l'Association Suisse pour la R. P.).

ANNÉE 1883 (mémoires du D^r Wille et du D^r Hilty sur l'introduction de la R. P. dans la législation fédérale. Message fédéral sur le même sujet.)

ANNÉE 1889 (pétition de l'Association Suisse pour la R. P. Rapport de la Commission du Conseil National).

ANNÉE 1890 (Message fédéral sur les troubles du Tessin).

ANNÉE 1900 (Message fédéral pour le rejet de la première initiative proportionnaliste).

ANNÉE 1909 (Questionnaire aux Gouvernements cantonaux qui ont introduit la R. P. et leurs réponses).

ANNÉE 1910 (Message fédéral pour le rejet de la seconde initiative proportionnaliste).

ANNÉE 1914 (Message fédéral pour le rejet de la troisième initiative proportionnaliste).

ANNÉE 1919 (Loi fédérale proportionnaliste).

ANNUAIRE STATISTIQUE DE LA SUISSE (années 1911 et 1918) publié par
le Bureau de Statistiques du Département Fédéral de l'Intérieur.

(2) Journeaux suisses

En particulier :

Le Journal de Genève (libéral).

Le Genevois (radical).

Le Courrier de Genève (catholique).

La Tribune de Genève (indépendant).

Le Peuple de Genève (socialiste).

Le Réformiste (a paru de 1868 à 1870).

La Suisse libérale.

L'Express (radical).

La National Zeitung (radical).

Etc...

(3) *Articles de Revue, Brochures et Ouvrages*

BÉCHAUX (Aug.) — Les progrès de la R. P. en Suisse. La Réforme
sociale, n° du 1^{er} mai 1889.

CANTAGRUEL. — L'Élection véridique. Neuchâtel, 1858.

COMBOTHECRA. — Etude sur la R. P. à Genève. Monographies de droit
Public. Paris 1909.

V. CONSIDÉRANT. — De la sincérité du gouvernement représentatif ou
exposé de l'élection véridique. Genève, 1846.

DESLANDRES. — Le triomphe de la R. P. en Suisse. Revue politique et
parlementaire du 10 avril 1919.

DUBOIS-MIÉVILLE. — Quelques mots sur notre système électoral en
Suisse et projets de réforme par un citoyen radical. Genève, 1890.

J. DUMUR. — La réforme électorale. Lausanne, 1910.

A. FOURNIER. — La représentation proportionnelle dans le canton de
Genève. Lille, 1900.

Alph. FREY. — Application de la Représentation proportionnelle par
la liste libre et le vote cumulatif. Système pratique exposé à la Conférence

Internationale d'Anvers par A. Frey, délégué du Comité Central Suisse). Bulletin de la Société Suisse pour la Représentation proportionnelle, n° 3, février 1886.

Les moyens pratiques de Représentation proportionnelle. Bulletin de la Société Suisse pour la Représentation proportionnelle, n° 5, août 1888.

Manuel de Représentation proportionnelle, 1889.

Eude comparée des différentes méthodes de Représentation proportionnelle, 1^{re} et 2^e édition, 1890.

Les lois suisses sur la représentation proportionnelle comparées et commentées, 1^{re} édition, juillet 1896; 2^e édition, juillet 1897.

La Représentation proportionnelle et le quorum. Genève, 1910.

GALLAND. — La Démocratie tessinoise et la R. P. Grenoble, 1909.

HAGENBACH-BISCHOFF. — Berechtigung und Ausföhrbarkeit der Proportionalen-Vertretung bei unseren politischen Wahlen. Bâle, 1884.

Die Frage der Einföhrung einer Proportional-Vertretung statt der absoluten Mehre. Bâle, 1888.

Die Anwendun beim den schweizerischen Nationalratswahlen. Gutachten aus Auftrag der leintenden Comites des schweiz Wahlreformvereins abgegeben von H. B. Bâle, 1893.

Die Einföhrung der Proportionalvertretung für die Grossratswahlen von Basel Stadt. Bâle, 1895.

Die Anwendung gekoppelten listen (2 feuillets sans date).

Die Verhältnswahl. Bâle, 1905.

Die Verteilungsrechnung beim Basler Gesetz nach dem grundsatz der Verhältnswahl. Bâle, 1905.

Manière de trouver le chiffre répartiteur. Bulletin suisse pour la Représentation proportionnelle, n° 5.

KLOTI (Emile). — Die Proportionalwahl.

Die Verhältnswahl in der Schweiz. Separatabdruck (aus den Schweiz-Blatter für Wirtschafts und Socialpolitik, XVI, année 1908).

Die Texte der schweizerischen Verhältnswahlgesetze. Publication de la librairie des grütiverein. Zurich, 1909.

MORIN (Antoine). — Un nouveau système électoral. Genève, 1861.

De la Représentations des minorités. Genève, 1862.

A. DE MORSIER. — La R. P. en Suisse. Documents du Progrès, janvier, 1910.

NAVILLE (Ernest). — Outre les rapports présentés à l'Association Réformiste aux dates suivantes : 1865, 1866, 1867, 1870, 1874, 1876, 1884, 1886, 1889, 1890, 1891, il convient de mentionner :

Les élections de Genève, mémoire présenté au Conseil fédéral et au peuple suisse le 12 septembre 1864. Genève, Cherbuliez.

La Patrie et les partis, discours sur la réforme électorale, prononcé le 15 février 1865 par le Directeur provisoire de l'Association Réformiste. Traduit en allemand. Genève. Georg.

Théorie et pratique des élections représentatives. Bibliothèque universelle, mars et novembre 1869. Traduit en anglais.

Le fond du sac, lettre sur la question électorale adressée à un membre du Grand Conseil de Genève. 15 janvier 1870.

La question électorale en Europe et en Amérique. Genève et Bâle, Georg, 1871. Traduit en allemand.

Projet de représentation proportionnelle pour le canton de Genève. 9 octobre 1877. Genève, Ramboz et Schuchardt.

Extrait des annales de la réforme électorale. 11 novembre 1878. Genève. Ramboz et Schuchardt.

Projet de représentation proportionnelle pour le canton de Genève, 10 février 1879, Genève, J. Carey.

La démocratie représentative, mémoire présenté à l'Académie des sciences morales et politiques. Genève, Georg, et Paris, Fischbacher, 1881.

Influence morale des systèmes électoraux. Bibliothèque universelle, mai 1882.

La corruption électorale. Revue chrétienne, mai 1882.

La pratique de la Représentation proportionnelle, mémoire présenté à l'Académie des sciences morales et politiques, 1882. Compte-rendu de l'Académie, Tome CXVIII, p. 668.

Etude de la valeur des suffrages électoraux. La Représentation proportionnelle (revue belge du 15 mars 1883).

Les progrès de la Représentation proportionnelle, Bruxelles, 1885.

Le système de la concurrence des listes. Bulletin suisse pour la Représentation proportionnelle, n° 2, juillet 1885.

Le principe de la réforme, son importance. Examen des objections qu'il soulève. Rapport à la conférence internationale d'Anvers, 7, 8, 9 août 1885.

Les opinions de M. Numa Drez sur la Représentation Proportionnelle. Bulletin suisse sur la Représentation Proportionnelle, n° 5, août 1888.

La question électorale en Suisse, à l'occasion des troubles du Tessin. Bruxelles, 1890.

La démocratie, les systèmes électoraux et la Représentation Proportionnelle. Revue politique et parlementaire, septembre 1896.

Les objections à la Représentation proportionnelle. Revue politique et parlementaire, avril 1897.

E. ROGUIN. — Etude sur les débats du Corps législatif suisse relatifs à la Représentation Proportionnelle. Société pour l'étude de la Représentation Proportionnelle, bulletin n° 3, Paris, décembre 1885.

SECRÉTAN. — Chroniques, Revue politique et parlementaire, décembre 1900.

Revue politique et parlementaire, août 1910.

Revue politique et parlementaire, février 1911.

INTRODUCTION

THÉORIE GÉNÉRALE DE LA REPRÉSENTATION PROPORTIONNELLE

LES GRANDES LIGNES DE LA CONSTITUTION SUISSE

La Représentation Proportionnelle est en France plus à l'ordre du jour que jamais. Il faudra demain, tous l'admettent, voter une loi électorale nouvelle et définitive. Nul doute que nos législateurs ne s'inspirent du principe proportionnaliste dans son élaboration.

Depuis 1898, la R. P. existait en Belgique ; mais pour beaucoup l'expérience ne semblait pas pleinement satisfaisante, et l'on constatait que l'idée déjà vieille et ardemment défendue ne gagnait pas de terrain dans les différents pays où elle était depuis longtemps préconisée.

Or, le 13 novembre 1918, le peuple suisse a adopté le principe de la Représentation Proportionnelle pour l'élection des

membres de son assemblée populaire, le Conseil National. La loi du 14 février 1919 consacre le nouveau système électoral.

Quelques mois après, l'Allemagne, puis l'Italie allaient à leur tour réaliser la réforme, tandis que la Belgique perfectionnait sa loi électorale.

Il nous a paru intéressant d'étudier la Représentation Proportionnelle dans un pays déterminé, d'y voir la conception naître, se développer, et finalement se concrétiser dans un système dont l'application peut permettre d'intéressantes observations.

Pour beaucoup, la Suisse, pays des libres institutions apparaît comme le laboratoire où s'essaient les institutions politiques de l'avenir. Elle était, jusqu'en 1920, le seul pays européen (1) où l'on ait osé passer de la forme représentative de la démocratie à la forme semi-directe, en associant plus étroitement le peuple au gouvernement et au travail législatif. Dans les petits cantons, les traditionnelles assemblées populaires «Les Landsgemeinde», ont laissé au peuple l'exercice effectif et direct de sa souveraineté. — Pour beaucoup, partisans d'une démocratie plus logique avec son principe, avides d'une extension des droits populaires, il est doux de tourner les yeux vers la Suisse et d'admirer l'évolution de sa vie publique ; facile et réconfortant, d'y trouver des arguments pour leur thèse.

Pour tous l'histoire du développement progressif de la démocratie en Suisse est éminemment intéressante.

(1) Plusieurs états des Etats-Unis d'Amérique ont adopté depuis plusieurs années des formes de démocratie semi-direct. En 1920, la république allemande introduisait le referendum dans sa première constitution.

Le succès de la R. P. se rattache à cette longue évolution du droit public suisse. Elle en forme le dernier chapitre, à ce jour (1).

Plus peut-être qu'aucune autre, cette réforme peut nous intéresser, nous Français, parce qu'elle est sans nul doute la plus réalisable dans notre pays.

Le triomphe de la R. P. en Suisse est l'aboutissement d'une longue et persévérante campagne. Nous étudierons les obstacles qu'elle a rencontrés, ceux spéciaux à la Suisse, ceux plus nombreux communs à tous les pays ; nous rencontrerons, au cours de cette longue campagne, tous les arguments qui peuvent être invoqués pour ou contre.—Nous assisterons ensuite à l'élaboration parlementaire de la loi, et nous analyserons le système électoral qu'elle établit. Nous pourrons enfin assister à ses premiers résultats, lors des élections suisses de 1919.

Examinant l'histoire d'une institution précise dans un pays déterminé, nous exposerons les faits et analyserons les thèses opposées, sans avoir à prendre parti, ni à juger. Mais, nous l'espérons, de cet exposé, des conclusions se dégageront d'elles-mêmes, que nous nous permettrons seulement de résumer à la fin de ce travail.

Enfin, cette étude nous permettra d'examiner en détail le fonctionnement du plus important et du plus original des droits populaires suisses le droit d'initiative ; et ce ne sera pas là son moindre intérêt.

Avant d'aborder notre sujet, rappelons brièvement la théorie générale de la Représentation Proportionnelle et les grandes lignes de la Constitution Suisse.

(1) Depuis que ces lignes ont été écrites, la constitution suisse a ouvert un nouveau chapitre de l'extension des droits populaires : les traits internationaux doivent désormais être soumis au référendum facultatif.

I.

**THÉORIE GÉNÉRALE
DE LA REPRÉSENTATION PROPORTIONNELLE**

La Doctrine Proportionnaliste

Le principe de la Souveraineté Nationale est devenu, depuis Rousseau et la Révolution Française, l'un des axiomes du droit public moderne.

Tout le corps de la Nation, le peuple entier participe de cette souveraineté qui est le fondement de la démocratie.

Comment le peuple souverain exercera-t-il pratiquement son droit ?

Par lui-même et directement, si nous réalisons la démocratie directe, le régime de quelques petits cantons suisses ;

Par ses représentants, et aussi souvent que possible, par lui-même et directement, et nous sommes dans le régime mixte de démocratie semi-directe établie depuis quelques années, et progressivement, par la Confédération Helvétique, et par la plupart des cantons suisses.

Par ses représentants décidant sans appel, et c'est notre régime français de démocratie représentative.

La démocratie directe n'est possible que dans les circonstances exceptionnelles. Normalement, il semble bien que le peuple doive se faire représenter, quels que soient d'ailleurs les pouvoirs de ses mandataires et la fréquence des consultations nationales.

Dès lors, on comprend l'importance de cette question : Comment sera représenté le peuple souverain ? Deux systèmes sont en présence.

D'après le premier, les députés sont élus à la majorité des suffrages ; ils sont donc les représentants de la majorité du peuple. La majorité seule aurait le droit de représenter le pays, et de prendre part à la direction de ses affaires.

Opposés au système majoritaire, les partisans du scrutin proportionnel prétendent que les députés doivent être les représentants du peuple entier ; en effet, disent-ils, le peuple entier, et non pas seulement sa majorité, a le droit d'être représenté et d'exercer son droit de souveraineté.

D'après les proportionnalistes, la R. P. réaliserait le gouvernement du peuple par le peuple entièrement représenté, tandis que le scrutin majoritaire serait le gouvernement du peuple entier par une de ses parties, seule représentée. Le fait que cette partie constitue la majorité serait-il suffisant pour priver l'autre de tout exercice effectif de son droit de souveraineté ?

La souveraineté du peuple exigerait pour ne pas être un vain mot :

1^o la participation de *tous* les citoyens à la gestion des affaires publiques par l'intermédiaire de leurs représentants ; c'est le seul moyen d'obtenir l'égalité politique, base essentielle des constitutions démocratiques.

2^o la soumission de tous aux décisions de la majorité, la loi de la majorité, loi implacable du nombre étant la rançon nécessaire de l'égalité politique. — Pour cela la majorité du parlement doit correspondre à la majorité du corps électoral.

Pour qu'il y ait égalité, il ne suffit pas en effet, de proclamer le suffrage universel, d'accorder le droit de vote à tous les citoyens, il faut encore donner à leurs suffrages une efficacité réelle. Pour cette raison, la R. P. paraît le complément logique du suffrage universel dont Lamartine donnait cette définition :

« Le droit est égal pour tous les citoyens, et il est absolu. Aucun
« citoyen ne peut dire à l'autre : je suis plus souverain que toi ». L'application de ce principe : l'égalité absolue de tous les électeurs, exigerait que la valeur représentative de chaque suffrage soit la même, que chacun ait une part égale de représentation ; il faut, en d'autres termes, donner à chaque parti une part de représentation proportionnelle à son importance numérique, et non pas décider que la majorité seule sera représentée.

D'autre part, dit-on, la majorité du peuple doit décider et gouverner. Soit, répondent les proportionnalistes, mais encore faut-il constater par un mode de représentation loyale, l'existence certaine de cette majorité. En effet, si une partie du peuple était seule représentée, la majorité de l'assemblée de ses représentants ne correspondrait plus à la majorité réelle de la nation ; et ainsi le système majoritaire pourrait conduire au gouvernement d'une minorité.

Le système proportionnel, au contraire donne une assemblée représentant le plus parfaitement possible la force numérique des différents partis ; sa majorité, qui aura la responsabilité du pouvoir, correspondra bien à la majorité du peuple.

M. Naville, que nous aurons souvent l'occasion de citer au cours de cette étude, développait ainsi les mêmes idées :

« Dans nos cantons suisses, si fiers de leur liberté, il existe
« des groupes considérables d'électeurs, des citoyens en grand
« nombre et souvent les plus éclairés, les plus dévoués à la
« chose publique, qui ont le sentiment distinct et parfois amer
« de la servitude politique. Ils ne sont pas soumis à la majorité,
« comme cela doit être, après avoir été entendus, après avoir
« apporté leur part d'influence dans les délibérations, après
« avoir participé au vote, ils sont exclus de la vie publique,

« ils ne comptent pour rien dans l'État La minorité est
« mise politiquement hors la loi ... il y a des proscrits politiques
« sur le sol de la Patrie » (1).

Louis Blanc exprimait la même conséquence du système majoritaire, en ces termes : « Partout où la voix des minorités
« est étouffée, le Gouvernement n'est qu'un gouvernement
« de privilèges au profit du plus grand nombre, et n'oublions
« pas que la tyrannie germe dans tout privilège » (2).

Mais c'est à Stuart Mill que revient l'honneur d'avoir affirmé sur ce point, de la façon la plus explicite et la plus systématique à la fois, la vraie doctrine de la démocratie telle que la comprennent les proportionnalistes. Quelque connu et classique que soit ce passage, il est bon de le citer encore :

« L'idée pure de la démocratie, suivant sa définition, c'est
« le gouvernement de tout le peuple par tout le peuple également représenté. La démocratie telle qu'on la conçoit
« et qu'on la pratique aujourd'hui, c'est le gouvernement de
« tout le peuple par une simple majorité du peuple exclusivement représentée. Dans le premier sens, le mot démocratie
« est synonyme d'égalité pour tous les citoyens; dans le second,
« il signifie un Gouvernement de privilèges en faveur de la
« majorité numérique, qui, par le fait est seule à posséder une
« voix dans l'état ... (3) ».

En résumé, se fondant sur les principes même de la démocratie représentative, les partisans de la Représentation Proportionnelle ont pour but d'accorder aux différents partis

(1) La Patrie, et les partis p. 15. — Le fond du sac p. 24. — La Réforme Electorale en France p. 18-19.

(2) L. Blanc. — Dossier de l'Association Réformiste de Genève. pièce N° 10.

(3) Le gouvernement Représentatif. — Trad. Dupont White — chapitre VII — Vrai et fausse démocratie — p. 150 et suivantes.

un nombre de représentants exactement en rapport avec leur importance numérique ; par là, ils se proposent d'établir un droit électoral égal pour tous, et d'assurer une représentation vraie du corps électoral.

Les Différentes Méthodes de Représentation Proportionnelle

Les procédés préconisés pour réaliser le principe de la Représentation Proportionnelle varient beaucoup.

Nous ne nous proposons pas de les examiner tous en détail ; nous essaierons seulement d'esquisser les grandes lignes du système.

Laissons de côté le *vote limité*, abandonné depuis longtemps, mais que nous verrons les réformistes suisses réclamer plusieurs fois au cours de leur longue campagne. Le vote limité ne réalise pas d'ailleurs la R. P., mais simplement une certaine représentation des minorités. Il consiste à décider que les électeurs porteront sur leurs bulletins un nombre de candidats moindre que celui des députés à élire : tantôt les $2/3$, tantôt les $3/4$. De cette façon, on réserve aux partis qui ne sont pas en majorité un siège sur trois ou sur quatre.

La « *théorie* » du système proportionnel est la suivante :

1^o Plusieurs listes de candidats sont en présence entre lesquelles l'électeur choisira.

2^o Le nombre total des suffrages obtenus par une liste constitue son *chiffre électoral*.

3^o On divise le *chiffre total des bulletins valables* par le nombre des députés à élire, on obtient ainsi le *quotient électoral*.

4^o Chaque liste obtient autant de sièges que son chiffre électoral contient de fois ce quotient.

5° Dans chaque liste sont proclamés élus les premiers candidats soit dans leur ordre d'inscription sur la liste, soit d'après leur nombre de suffrages respectifs.

Disons tout de suite que le perfectionnement des méthodes de Représentation Proportionnelle, a amené le plus souvent le législateur à s'éloigner de la théorie classique.

Deux systèmes sont en présence ; d'après le premier dit « système des suffrages nominatifs », les électeurs votent à la fois pour un parti et pour des candidats, et disposent d'un nombre de suffrages égal à celui des députés à élire. D'après le second, dit « système du vote de liste » les électeurs émettent un seul suffrage en votant pour l'une des listes présentées ; leur liberté se trouve alors singulièrement restreinte.

Suivant que l'on opte pour l'un et pour l'autre de ces systèmes, on répondra d'une manière différente aux questions qui se posent au moment du vote, et dont les principales sont les suivantes :

L'électeur peut-il *biffer*, c'est-à-dire rayer le nom d'un des candidats de la liste ? *cumuler*, c'est-à-dire inscrire deux fois le même nom ? *panacher*, c'est-à-dire remplacer le nom d'un candidat inscrit sur une liste par le nom d'un candidat pris sur une autre liste ?

Ou bien l'électeur a-t-il seulement la faculté de marquer sa préférence pour tel ou tel candidat de la liste ?

Mais la répartition des sièges entre chaque liste est la principale opération et la plus difficile. En effet, par le système du quotient électoral simple (système type), il est très rare que tous les sièges se trouvent attribués. Une seconde répartition est donc nécessaire. Plusieurs solutions sont possibles :

1° Attribuer exclusivement les sièges non répartis à la liste dont le chiffre électoral est le plus élevé ;

2° Les attribuer successivement aux listes ayant obtenu le plus grand nombre de suffrages ;

3° Les attribuer successivement aux listes auxquelles il reste les plus fortes fractions.

Pour éviter cette *répartition complémentaire* des sièges non attribués par le quotient, répartition qui n'est jamais exactement proportionnelle, on a conseillé le système du commun diviseur dit *système d'Hondt*.

Il consiste à trouver un chiffre répartiteur donnant un nombre de quotients égal au nombre de députés à élire. Pour cela, on divise successivement les chiffres électoraux des différentes listes par 1, 2, 3, 4, etc... On range les résultats ainsi obtenus d'après leur importance ; le dernier quotient, (soit celui qui correspond par son rang au dernier siège à pourvoir) fournit le répartiteur cherché. En divisant le chiffre électoral de chaque liste par ce diviseur commun, on répartit immédiatement tous les sièges entre les différentes listes.

Pour éviter une répartition complémentaire, a aussi été imaginé le procédé Hagenbach-Bischoff. Au lieu de diviser le total des suffrages par le nombre des députés à élire, on obtient le quotient électoral en divisant ce total par le nombre de sièges *plus un*. Le quotient obtenu est plus petit, et par suite tous les sièges pourront être immédiatement répartis entre les différentes listes.

Le système Hagenbach-Bischoff n'est pas parfaitement exact : il peut répartir plus de sièges qu'il n'en existe. Plusieurs lois cantonales suisses ont prévu cette hypothèse (1).

(1) La vraie formule a été proposée en 1912 (dans un tract publié à Paris au cours de la discussion du projet de loi français, sous la signature A.) Il s'agit pour éviter des répartitions complémentaires de trouver « le quotient minimum, c'est à dire le quotient le moins

Prenons un exemple, pour comparer les différents procédés.

Supposons un collège électoral qui élit 10 députés. Trois listes sont en présence qui ont obtenu respectivement :

Liste A : 4.412 suffrages.

Liste B : 3.737 suffrages.

Liste C : 1.851 suffrages.

Le total des suffrages est de 10.000.

1^o Procédé du quotient simple. — On divise le chiffre total des suffrages par le nombre de députés à élire, soit $10.000 : 10 = 1.000$.

Le chiffre 1.000 est le quotient électoral.

Divisons le chiffre électoral de chaque liste par ce quotient, nous aurons :

Liste A : $4.412 : 1.000 = 4$ (reste 412).

Liste B : $3.737 : 1.000 = 3$ (reste 737).

Liste C : $1.851 : 1.000 = 1$ (reste 851).

Nous attribuons donc 4 sièges à la liste A, 3 à la liste B, 1 à la liste C. — Il reste deux sièges non répartis.

Je peux les attribuer :

a) à la liste la plus favorisée; la liste A recevrait 6 sièges; la liste B, 3 sièges; la liste C, 1 siège;

b) successivement aux listes les plus favorisées, soit le

« élevé, qui ne risquerait pourtant pas (même théoriquement) de produire une désignation en trop.

« La formule de ce quotient minimum est bien simple : il suffit pour l'établir, de diviser le nombre des suffrages exprimés (N) par celui des sièges à pouvoir augmenté d'une unité ($n + 1$) et d'ajouter au quotient de cette division une autre unité, soit $\frac{N}{n + 1} + 1$.

« Ce quotient est minimum, puisqu'il suffirait de le priver de son unité supplémentaire pour que (théoriquement), il puisse produire une désignation en trop.

« Il est suffisant, puisque, grâce à l'addition de cette unité, il est plus grand que le quotient de la division du nombre des suffrages par celui des sièges, augmenté d'une unité. »

premier à la liste A, le second à la liste B ; j'aurai 5 sièges à la liste A, 4 sièges à la liste B, 1 siège à la liste C.

c) successivement aux listes auxquelles il reste les plus fortes fractions, soit le premier à la liste C, le second à la liste B ; j'aurai en définitive 4 sièges à la liste A, 4 sièges à la liste B, 2 sièges à la liste C.

2^o Procédé d'Hondt : je divise les chiffres électoraux de chaque liste, seccessivement par 1, 2, 3, 4, etc.

Diviseur	Liste A	Liste B	Liste C
1	4 412	3 737	1 851
2	2 206	1 868	925
3	1 470	1 245	617
4	1 003	934	462
5	882	747	370

Rangeant ensuite les résultats d'après leur importance et nous arrêtant au dixième nous aurons : 4.412, 3.737, 2.206, 1.868, 1.851, 1.470, 1.245, 1.003, 934, 925.

Le commun diviseur est 925. C'est par ce chiffre qu'il faudra diviser le chiffre électoral de chaque liste pour savoir le nombre de députés auquel elle a droit. Les 10 sièges se trouvent immédiatement répartis de la façon suivante :

Liste A : 4 sièges.

Liste B : 4 sièges.

Liste C : 2 sièges.

3^o Procédé Hagenbach-Bischoff.

Le quotient électoral s'obtient en divisant le chiffre total des suffrages par le nombre des députés à élire plus un. Le quotient sera : $10.000 : (10 + 1) = 909$.

Puis les dix sièges se trouveront répartis immédiatement de la manière suivante :

Liste A : $4.412 : 909 = 4$ (reste 776).

Liste B : $3.737 : 909 = 4$ (reste 101).

Liste C : $1.851 : 909 = 2$ (reste 33).

Il peut arriver que, même avec ce procédé, il reste des sièges à répartir ; ils le seront d'après l'une des trois méthodes de répartition complémentaire appliquées dans le procédé du quotient simple.

Comparons les résultats obtenus d'après les différents procédés :

	Sièges attribués à chaque liste d'après le procédé du quotient simple et Répartition complémentaire			D'après le procédé d'Hondt	D'après le procédé d'Hagenbach-Bischoff
	Au chiffre électoral le plus fort	Aux chiffres électoraux les plus forts	Aux plus fortes fractions		
Liste A : 4.412	6	5	4	4	4
Liste B : 3.737	3	4	4	4	4
Liste C : 1.851	1	1	2	2	2

Nous constatons que les deux premiers procédés favorisent les majorités au détriment des minorités.

En réalité le seul procédé qui permet d'atteindre à la Représentation Proportionnelle parfaite pour l'ensemble d'un pays, consiste à totaliser les restes inutilisés de chaque circonscription, pour procéder à une seconde répartition régionale ou nationale. Nous en verrons la réalisation en Allemagne (loi de 1920) et en Belgique (loi de 1919).

Tels sont dans leurs grandes lignes les différents systèmes de Représentation Proportionnelle.

II

LES GRANDES LIGNES DE LA CONSTITUTION SUISSE

Constitutions Cantonales et Constitution Fédérale

Pour comprendre l'étude de la R. P. en Suisse, on doit se rappeler les particularités de la constitution de ce pays.

La Suisse est une « Confédération » composée de 25 États, cantons ou demi-cantons. Ces États, jadis souverains, partagent aujourd'hui leurs droits de souveraineté avec le pouvoir central, la « Confédération » (1).

Il y a donc lieu de nous arrêter successivement aux cantons, puis à la Confédération.

*
* *
*

Les cantons nous offrent deux types différents de la démocratie : les uns ont conservé avec la *Landsgemeinde* la démocratie directe, les autres ont adopté le régime représentatif.

Les premiers nous présentent le spectacle unique en Europe, d'assemblées politiques comprenant la totalité des citoyens de l'État, et qui sauf une interruption de quelques années, après l'occupation française de 1798, subsistent depuis plus de six siècles, différant peu dans leurs traits essentiels de l'institution primitive. Les *Landsgemeinden* nous reportent à la commune moyenâgeuse, agrandie, devenue un canton solennellement assemblée et délibérant en plein air.

Six cantons ont conservé leurs *Landsgemeinde* : Glaris,

1) Le mot Confédération n'est pas employé ici dans son sens juridique, mais emprunté aux termes de la Constitution Suisse.

Appenzell, Rhodes-Ext, Appenzell-Rh. Int., Nidwald, Obwald, Uri. La Landsgemeinde de Rhodes-Extérieur, de beaucoup la plus considérable, compte de 10 à 11.000 assistants.

La Landsgemeinde est l'autorité souveraine et législative du canton ; elle se réunit une ou deux fois par an. Les organes permanents de ces cantons sont une assemblée préparant les lois qui seront soumises au peuple, et un pouvoir exécutif, élus l'un et l'autre par l'Assemblée populaire.

Mais la plupart des cantons ont aujourd'hui adopté la forme normale de la démocratie représentative, dont la Constitution de Genève nous offre un exemple.

A Genève, le Grand Conseil, composé de 100 membres élus au suffrage universel et direct pour trois ans exerce le pouvoir législatif ; le Conseil d'État composé de 7 membres élus de la même manière et pour le même temps constitue le pouvoir exécutif.

*
* *

Au-dessus des cantons et partageant avec eux la souveraineté, la Confédération a pour organes essentiels à côté d'un tribunal fédéral un corps législatif et un Conseil exécutif.

Les deux Chambres qui forment le corps législatif représentent les deux principes opposés du droit public suisse : d'une part l'autonomie cantonale, de l'autre l'unité du peuple suisse par la Confédération : le Conseil National est composé de députés élus au suffrage universel et direct ; le Conseil des États représente les cantons, à raison de deux délégués par canton.

Le Gouvernement ou « Conseil Fédéral » formé de 7 membres est élu par les deux chambres ; son président est le Président de la Confédération Helvétique.

L'Évolution Démocratique de la Suisse Contemporaine

L'histoire politique contemporaine suisse se caractérise par deux mouvements parallèles ; l'un d'évolution démocratique, l'autre de centralisation. Ces deux tendances ont abouti à donner à la Suisse des institutions démocratiques très accentuées, et à transformer progressivement une Confédération d'États en un État Fédéral.

Pour comprendre cette évolution démocratique, rappelons-nous ces lignes de F. Bonjour : « Il n'y a pas une démocratie
« en Suisse, il y en a autant que de cantons et de demi-cantons.
« Les vingt-cinq États, plus ou moins autonomes qui compo-
« sent la Confédération, et cette Confédération elle-même,
« sont des laboratoires politiques en activité continuelle. Ce
« sont tout autant de petits peuples agités par le désir inces-
« sant de perfectionner leur organisation politique et de déve-
« lopper leurs institutions démocratiques. La Suisse politique
« offre un tableau presque aussi varié que la Suisse physique.
« Toutes les formes du gouvernement populaire sont pratiquées
« ou ont été pratiquées en Suisse et peuvent y être étudiées
« dans leurs résultats. Les cantons s'empruntent les uns aux
« autres celles qui paraissent avoir le mieux réussi. Quand une
« institution nouvelle a eu de bons effets dans la majorité des
« cantons, on voit la Confédération l'adopter à son tour et
« l'utiliser dans son domaine propre. Il en a été ainsi pour les
« droits du peuple. C'est des cantons qu'ils se sont imposés
« à la Confédération » (1).

On trouve très anciennement dans les cantons suisses les

(1) Félix Bonjour-Démocratie Suisse - p. VII Lausanne Payot 1919.

institutions démocratiques les plus avancées ; elles subsistent longtemps : à Genève au XVII^e et XVIII^e siècle, c'est encore au Conseil Général, assemblée générale des habitants qu'appartient le pouvoir législatif.

J. Jacques Rousseau, en proclamant et en défendant avec éclat le principe de la souveraineté populaire et la démocratie directe, prenait le principe et l'exemple et dans l'histoire de l'antiquité et dans celle de Genève.

L'occupation française et les guerres de l'Empire bouleversèrent les institutions suisses. Puis la période de la Restauration fut là, comme ailleurs, une époque de réaction. Mais à partir de 1830, l'évolution démocratique se poursuivra sans interruption.

Dans nos régimes parlementaires, le peuple, le jour du vote aliène en fait son droit de souveraineté jusqu'aux prochaines élections ; les principes de la démocratie répugnent à cette abdication. Le peuple, s'il est souverain, doit, même une fois représenté, pouvoir agir légalement sur le gouvernement, la législation, la constitution de son pays. De là, en Suisse, l'extension des Droits Populaires, c'est-à-dire l'exercice direct par le peuple de son droit de souveraineté.

Le premier pas dans cette évolution fut fait en 1831, par l'institution du *veto* dans le canton de St-Gall : le peuple dans les 45 jours après le vote d'un projet de loi, peut le repousser en exerçant son droit de veto (1). Ce veto fut institué avec des

(1) Le veto forme imparfaite et compliquée du referendum était ainsi appliquée à St-Gall. Les lois entraient en vigueur 45 jours après leur promulgation si le peuple ne refusait pas de les accepter. Ce refus se manifestait de la manière suivante : 50 citoyens d'une commune pouvaient requérir la tenue d'une assemblée de commune. Si dans cette assemblée le projet était accepté par la majorité, on comptait tous les citoyens de la commune, y compris ceux qui avaient voté non, comme acceptant. Si au contraire, la majorité se prononçait contre le projet on ne comptait comme opposants que ceux qui avaient voté contre. Ceux qui ne paraissaient pas à l'assemblée étaient comptés comme acceptant. Quand dans tout le canton le nombre des opposants atteignait la majorité des électeurs, le projet était repoussé.

modalités diverses, en 1832 à Bâle-Campagne, en 1841 à Lucerne, en 1839 et 1844 au Valais.

En 1845, nouvelle étape : le canton de Vaud adopte avec le referendum, l'initiative constitutionnelle et législative : 8.000 citoyens peuvent soumettre au vote populaire, non seulement les lois et décisions émanant du Grand Conseil, (*Referendum Facultatif*), mais encore les dispositions constitutionnelles, législatives, administratives de tout genre qu'ils formuleraient eux-mêmes (*Initiative*) ; toute modification à la Constitution était obligatoirement soumise au vote du peuple (*Referendum Obligatoire*). Ainsi, brusquement, le canton de Vaud, introduisait dans son droit public presque la totalité des droits populaires.

Le canton de Berne, en 1846, adopte le Referendum Facultatif.

A partir de 1848, la législation populaire enregistre des alternatives d'avance et de recul, mais le recul est moins fréquent. Le canton de Zoug a abandonné sa Landsgemeinde en 1814 ; le canton de Schwyz fait de même en 1848 ; l'un et l'autre cantons remplacent leur assemblée populaire souveraine par le Referendum et l'Initiative Constitutionnelle ; le Valais se donne aussi des institutions représentatives.

Cependant, Thurgovie en 1849, Schaffhouse en 1852, instituent le veto. Le Valais introduit un Referendum limité aux questions budgétaires, et l'Initiative Constitutionnelle ; celle-ci est adoptée aussi en Argovie. En 1858, Neuchâtel affranchi de la Prusse, garde ses institutions représentatives en les complétant par un droit de Referendum populaire en matière financière et en matière d'Église. — En 1863, Bâle-Campagne introduit le Referendum Obligatoire : toutes les lois et décisions de portée générale doivent être soumises au peuple.

Le mouvement va s'accroître et se généraliser. En 1869, Zurich, Thurgovie, Soleure adoptent le Referendum Obligatoire et l'Initiative.

Puis apparaît le *Droit de Révocation* des Conseils élus par le peuple, introduit dès 1852 en Argovie et à Schaffhouse ; il gagna ensuite plusieurs autres cantons.

Aujourd'hui tous les cantons possèdent le Referendum et l'Initiative ; Fribourg, le canton le plus réfractaire aux droits populaires admet cependant le droit pour le peuple de demander la révision partielle ou totale de la Constitution.

Du domaine cantonal, les droits populaires devaient s'étendre au domaine fédéral. Depuis 1848, la Constitution pouvait être révisée sur la demande des Chambres ou de 50.000 citoyens ; la révision devait être soumise ensuite au vote du peuple et à celui des cantons.

Lors des révisions de 1872 et 1874, les partisans des droits populaires réussirent à faire inscrire dans la Constitution, le Referendum Facultatif sur les lois et arrêtés fédéraux d'une portée générale et ne présentant pas un caractère d'urgence.

En 1891 nouveau progrès : le peuple peut désormais demander la révision partielle, et non plus seulement totale de la Constitution Fédérale ; 50.000 signatures provoquent ce vote du peuple sur une demande vague ou sur un texte précis.

Cette disposition allait ouvrir un large domaine aux Initiatives ; celles-ci se multiplient dans les vingt dernières années, d'autant plus que la limite du Constitutionnel et du Législatif apparaît impossible à fixer (1).

(1) Le 30 Janvier 1921, le peuple suisse a accepté par 384.000 voix contre 159.000 (chiffres non rectifiés) et 28 cantons contre 2, une nouvelle extension des droits populaires : tous les traités internationaux importants doivent être soumis à un referendum populaire, après leur examen par le Gouvernement et les Chambres Fédérales, si la demande en est faite par 30.000 citoyens actifs ou 8 cantons. L'Assemblée fédérale avait recommandé l'acceptation de l'initiative.

Le Représentation Proportionnelle assurant le droit égal pour tous à être représentés, devait être une nouvelle étape dans l'évolution démocratique de la Suisse.

De la Confédération au Fédéralisme

Les partisans des droits populaires au fédéral s'étaient heurtés à une forte opposition des fédéralistes, inquiets des conséquences que pourrait avoir pour la souveraineté cantonale le développement des droits du peuple suisse, pris dans son ensemble, en matière de législation.

En effet, cette extension des droits populaires est l'une des étapes de l'évolution de la Suisse Confédération d'États vers un État Fédéral. Dans une confédération, les états particuliers sont pleinement souverains, il n'existe entre eux d'autres liens que l'entente des différents gouvernements, ayant pour but la sauvegarde de leur indépendance et la défense nationale (économique et militaire). Dans l'État Fédéral, la plus grande partie de la souveraineté appartient au pouvoir central, auquel revient toutes les grandes fonctions de l'État moderne ; le lien fédéral est plus l'œuvre du peuple unifié, que celui des gouvernements ; les états particuliers ne gardent guère que l'autonomie administrative locale.

Avant 1848, la Suisse est bien une Confédération : le pouvoir central est exercé par une diète où tous les cantons sont représentés également ; les membres de la diète sont liés par leurs instructions, le lien fédéral est faible, le gouvernement central presque inexistant.

La Constitution de 1848 crée les deux Chambres dont l'une représente le peuple, et un pouvoir exécutif permanent investi d'attributions importantes ; les postes, les douanes les poids et mesures sont unifiés. Il y a maintenant un tribunal fédéral,

une armée fédérale formée des contingents cantonaux. Les Constitutions cantonales devaient être ratifiées par les Chambres.

La Constitution de 1874 accroît encore les attributions du pouvoir central ; les révisions partielles opérées depuis concourent au même résultat. La majeure partie du droit fut unifiée, l'instruction de l'armée confiée à la Confédération. Les droits individuels des citoyens (liberté de conscience et de croyance, liberté d'établissement, liberté du commerce et de l'industrie) furent garantis par la Confédération. On nationalisa les principaux chemins de fer. Nous avons vu que les droits populaires attribuèrent au peuple suisse un pouvoir nouveau. L'art. 2 de la Constitution mentionne encore comme but à l'activité du pouvoir central, « l'accroissement de la prospérité commune » et ajoute par là à sa mission, la réalisation des progrès politiques, économiques et sociaux que le peu d'étendue des cantons leur interdit de réaliser.

Il s'est manifesté en Suisse un courant centralisateur très prononcé. La compétence de la Confédération s'est tellement accrue depuis un certain nombre d'années que les fédéralistes ont jeté un cri d'alarme.

Il semble que cette centralisation progressive ait correspondu chaque fois à des nécessités, à des intérêts publics certains.

D'autre part, il apparaît bien que cette unification est dans la logique forcée des institutions : « Il semble, écrivait Buchez, « que l'établissement d'un pouvoir central continu, régulièrement constitué, formant gouvernement en un mot, doive « avoir pour conséquence dans une Confédération d'États, « d'amener l'État fédéral, et, dans une fédération, de conduire « à l'unité sociale, c'est-à-dire de convertir des États d'abord « complètement indépendants en États-Unis, puis ceux-ci en « simples provinces, ou, en d'autres termes, en administration

« locales, jouissant simplement de l'espèce d'autonomie nécessaire dans une bonne et libérale organisation de la chose publique. Un gouvernement est nécessairement une institution de progression. Quelque modéré qu'il veuille être, quelque défiance qu'il ait de ses propres tendances, qui sont d'accroître incessamment son pouvoir, néanmoins il marchera, il agira et lorsque son activité ne sera pas détournée par des affaires extérieures, elle devra s'exercer fortement à l'intérieur... Il sera le représentant de quelque idée, de quelque doctrine qu'il s'efforcera de faire triompher. Il inaugurera ainsi l'œuvre d'unification, et en définitive, de progrès en progrès, il fera, selon les lieux, de plusieurs États un seul État, ou de plusieurs peuples un seul peuple. » (1).

Pourtant il apparaît à certains indices qu'un mouvement de résistance assez fort empêchera peut-être cette centralisation excessive. On se rend compte que le fédéralisme est pour la Suisse une condition d'existence : « La Suisse perd en union ce qu'elle gagne en unité » (2). D'autre part le Referendum, ici comme dans tous les autres domaines, apparaît essentiellement conservateur ; le peuple, demain comme en 1872, repousserait très probablement une constitution centralisée à l'excès.

*
* *

Il était nécessaire de placer ainsi notre étude dans son cadre pour bien comprendre l'histoire et le sens de la Représentation Proportionnelle Suisse.

(1) Buchez. - Cité par F. Bonjour p. 24-25 de l'ouvrage déjà cité.

(2) Virgile Rossel. - Bibliothèque universelle. - Cité par F. Bonjour, p. 29. - même ouvrage.

CHAPITRE I

La R. P. en Suisse avant 1898

Les premiers efforts des Proportionalistes L'introduction de la R. P. dans les cantons Les premiers pas vers la R. P. Fédérale

Le succès de la Représentation Proportionnelle en Suisse est l'aboutissement d'une longue et persévérante campagne.

L'idée de la Représentation Proportionnelle était préconisée dès 1848 pour les élections fédérales, mais elle allait surtout se développer à la faveur des luttes politiques des cantons. De ces luttes sortirent les premières applications du principe proportionnaliste ; partout les résultats de la réforme devaient être un bon argument en faveur de la R. P. fédérale.

I

LES PREMIERS EFFORTS DES PROPORTIONNALISTES (1842-1892)

C'est à Genève que la R. P. semble avoir été discutée le plus tôt.

Déjà en 1842, Victor Considérant avait décidé un genevois,

député au Grand-Conseil, M. Hoffmann, à proposer que l'assemblée fut élue selon ce principe. La suggestion parut si étrange qu'elle eût pour tout résultat, celui de faire sourire les membres du Grand-Conseil.

En 1846, au lendemain de la Révolution qui donnait à James Fazy la « dictature » du canton, le Grand-Conseil était saisi d'un mémoire de Victor Considérant. Cet écrit est sans doute le premier exposé complet et clair de la Représentation Proportionnelle.

L'écrivain socialiste flétrissant le scrutin majoritaire préconisait le système électoral « véridique ». L'auteur marque la différence fondamentale entre le vote *délibératif* dont le but est de former une majorité apte à prendre des décisions, et le vote *représentatif* destiné à constituer un corps élu, image aussi fidèle que possible du corps électoral. La confusion de ces deux idées introduit dans l'élection une lutte exagérée ; c'est un procédé « barbare » : celui qui prive une partie importante des électeurs de toute participation à la chose publique.

(*De la Sincérité du Gouvernement représentatif ou Exposition de l'Election Véridique, 20 Octobre 1846*).

L'opuscule portait comme épigraphe ces vers du fabuliste :

Le premier qui vit un chameau

S'enfuit à cet objet nouveau,

Le second approcha ; le troisième osa faire

Un licou pour le dromadaire.

La morale du fabuliste allait de 1846 à 1918 résumer l'histoire de la R. P. en Suisse.

Le manifeste de Victor Considérant n'eut point d'écho en 1846.

En 1862 une nouvelle assemblée constituante ayant été convoquée à Genève, deux de ses membres proposent d'intro-

duire la Représentation Proportionnelle. L'idée paraît moins étrange qu'en 1842 et 1846 et fait l'objet d'une sérieuse discussion. Finalement, l'Assemblée écarta le système de la R. P. comme « étant d'une application difficile et n'offrant pas à la population quelque chose de clair et de précis ».

En août 1864, une nouvelle révolution genevoise met fin au régime Fazy ; le sang coule à nouveau dans les rues, et les troupes fédérales interviennent pour rétablir l'ordre.

L'émeute était surtout le fruit d'un système électoral vicieux. Grâce à lui, dans l'un des trois grands collèges genevois, un parti avait fait passer sa liste entière de 44 noms, avec une majorité d'une centaine de voix.

Sous la poussée tragique des événements, l'idée du « scrutin véridique » s'imposa à l'attention, provoquant une campagne qui se poursuivra sans interruption jusqu'au succès définitif.

Le 1^{er} septembre 1865 apparaît l'Association Réformiste genevoise.

Née des abus de violence et de pression auxquels donnaient lieu les élections genevoises, elle se propose comme but immédiat d'obtenir par une première et rapide réforme électorale le secret de la liberté du vote ; comme but plus lointain, la représentation des minorités.

Le premier appel de l'Association débutait ainsi :

« Nous nous sommes unis dans le but d'obtenir une organisation électorale, juste dans ses principes et sincère dans ses résultats. La justice dans le mode de représentation exige que le droit égal de tous les électeurs soit assuré, que toutes les opinions soient représentées, autant que possible, proportionnellement au nombre de leurs adhérents, qu'une minorité de citoyens ne puisse jamais obtenir la majorité dans les Con-

seils. C'est là une œuvre de longue haleine qui réclame du calme dans les esprits et de patientes études. La réforme du système électoral est notre travail de fond et d'avenir ». (Circulaire du premier Comité d'Administration, du 1^{er} septembre 1865).

Un philosophe et un publiciste, dont la renommée devait singulièrement croître depuis lors, M. Ernest Naville, biographe et éditeur de Maine de Biran, devait être pendant de longues années le chef du mouvement. Par ses savants et nombreux travaux, il contribua grandement à éclairer l'opinion publique, à lui faire reconnaître la valeur et l'utilité de la nouvelle réforme électoral.

Des hommes de tous les partis et d'aucun parti devaient entrer dans le mouvement de l'Association Réformiste, tels l'historien zurichois Georges de Wiss (libéral-conservateur), ses concitoyens Ch. Bükli et Grenlich, chefs ouvriers ; Jean Berthoud (radical) de Neuchâtel, un physicien, M. Hagenbach-Bischoff (de Bâle) dont les travaux et les méthodes de R. P. sont bien connus en France, M. A. Frey, ouvrier de la première heure, qui devait plus tard introduire la proportionnelle à Genève, son savant compatriote R. Pictet.

Mais leur premier manifeste nous montre que si les réformistes de 1865 concevaient assez clairement le principe de la proportionnelle, les idées précises leur manquaient pour en rendre la réalisation possible. Les projets de R. P. de 1842, 1846, 1862 étaient à peu près irréalisables. Depuis son premier projet de 1866, inspiré des études de Thomas Hare (de Londres) jusqu'au système genevois de 1906 qui sera plus tard celui de la loi fédérale de 1918, l'Association Réformiste présentera beaucoup de rapports et de projets sur la question. Nous ne pouvons pas suivre pas à pas, malgré leur très grand

intérêt, les travaux de l'Association ; disons seulement qu'ils furent d'une importance capitale dans l'histoire de la R. P. suisse.

Tout en cherchant la méthode de Proportionnelle la mieux appropriée à leur pays, les réformistes suisses poursuivent activement leur propagande. Des sections locales se constituent dans différents cantons sur le modèle de celle de Genève, et forment entre elles, le 14 septembre 1876, l'Association Suisse pour la R. P., dont un comité central coordonne les travaux et oriente la propagande. En 1882 existent six sections : celle de Genève, Lucerne, Bâle, sont les plus actives ; en 1883 une septième section se crée à Fribourg.

Les arguments des réformistes se résument ainsi, dans leur critique du système majoritaire :

1° Le système majoritaire peut laisser sans représentants des groupes très nombreux d'électeurs.... ce phénomène atteint souvent pratiquement des proportions invraisemblables..

2° Le système majoritaire crée le désaccord entre la majorité des Conseils élus et la majorité des électeurs... Si l'on refuse aux minorités le droit de représentation, le droit de décision est en effet remis aux représentants d'une minorité...

3° Si deux partis sont à peu près égaux, le système majoritaire permet à un faible groupe de choisir souverainement entre les candidats et de priver ainsi les partis en lutte de leurs représentants préférés...

4° Le système majoritaire surexcite d'une manière artificielle les passions politiques...

Peu à peu la campagne des réformistes agit sur l'opinion publique. En 1881 l'Association Réformiste constate que « les organes de la presse leur sont généralement favorables, aucun ne met plus en question la convenance du but que nous proposons ».

Mais les proportionnalistes manquent de projet précis et clair. En 1886 l'Association Suisse pour la Représentation Proportionnelle, après avoir présenté dans les années antérieures différents projets, n'a pu encore aboutir.

Dans le rapport annuel du Comité central suisse, M. Frey s'exprimait ainsi en 1886 : « Nous nous trouvons dans une « période d'élaboration dont nous ne sommes pas encore sortis « et dont il conviendrait de sortir au plus tôt pour l'avance-
« ment et le progrès de notre cause... J'insiste, Messieurs, sur
« la nécessité absolue de nous arrêter à un plan, à un moyen,
« à un projet définitif, car ce qui aujourd'hui arrête les pro-
« grès de la réforme, c'est précisément l'indécision dans la-
« quelle se trouve notre Association quant au mode d'appli-
« cation. L'opinion est mure, c'est nous qui ne sommes pas
« prêts et qui n'avons encore rien de précis et d'officiel à lui
« offrir ».

Après avoir longtemps préconisé avec M. Roget le système du vote limité, réalisation bien imparfaite de la Proportionnelle, les Réformistes avaient admis le système de la concurrence des listes avec répartition des sièges par le quotient électoral. Mais ils discutaient la question du cumul, du panachage, du quorum et surtout celle de la répartition des sièges non attribués par le quotient.

A l'occasion de l'exposition d'Anvers en 1885, l'Association Réformiste Belge avait provoqué une Conférence Internationale pour l'étude de la Représentation Proportionnelle. Les réformistes suisses prirent une part importante aux débats. Alph. Frey, délégué du Comité central, Louis Wuarin, représentant de la section de Genève, Hagenbach-Bischoff, représentant de la section de Bâle, se joignirent aux délégués des autres pays pour étudier l'application la plus simple et la meil-

leure de la R. P. La Conférence se rallia dans sa majorité, au système d'Hondt de la concurrence des listes avec le chiffre répartiteur.

Ce système préconisé en Suisse par M. Hagenbach-Bischoff est celui qui fut adopté quelques années plus tard par la loi belge.

Mais la plupart des réformistes suisses se prononcèrent pour l'attribution des sièges restants après la première répartition soit aux plus fortes fractions, soit aux listes ayant obtenu le plus grand nombre de suffrages. Hostiles en majorité au quorum et au cumul, ils admirent en général le panachage.

De ces études, de ces controverses allaient enfin sortir des projets précis permettant d'accentuer encore la campagne proportionnaliste. Celle-ci se poursuit dans les deux domaines, au cantonal et au fédéral.

Les réformistes reprennent sans se lasser leurs arguments en faveur de la réforme. M. Fréy écrit en 1888 :

« Il a été surabondamment démontré que les élections re-
« présentatives faites à la majorité absolue des suffrages faus-
« saient la véritable représentation nationale ; qu'une loi votée
« à la simple majorité législative ne représentant elle-même
« que l'un des deux partis n'était décrétée que par le quart des
« représentants de toute la nation, et qu'il était enfin de la
« dernière injustice d'attribuer toute la représentation du
« pays à la moitié plus un, tandis que la moitié moins un pou-
« vait être complètement privée de représentants. Il y a même
« dans un tel état de choses une violation de la loi qui veut que
« tous les citoyens soient égaux. Du moment que tous paient
« les impôts et sont soumis aux mêmes obligations, ils doivent
« nécessairement avoir les mêmes droits... Le seul moyen d'é-
« tablir le gouvernement du peuple par le peuple, c'est de subs-

tituer au principe de la majorité absolue, le principe de la Représentation Proportionnelle... » (Rapport du Comité central 1888).

Et M. Ernest Naville résumait les arguments qui militaient en faveur de la réforme électorale en cette brève formule : « Du système représentatif, nous avons le mot et l'idée, mais la chose nous fait défaut ».

Nous avons vu les arguments invoqués par les réformistes en faveur de la proportionnelle. Arrêtons-nous un moment aux arguments opposés des adversaires de la réforme. Nous retrouverons les uns et les autres au cours des campagnes successives pour l'introduction de la R. P. au fédéral ; aussi nous n'insisterons pas.

Tout d'abord, on reproche aux proportionnalistes la variété, et trop souvent la confusion de leurs projets, la difficulté d'application pratique.

Mais il y a plus : La Représentation Proportionnelle, a-t-on dit est basée sur une conception inexacte de la démocratie représentative : « On veut, disait M. Favon (1), du Grand Conseil de Genève, nous doter d'une représentation calquée sur la nation, on veut que cette représentation soit la réduction mathématique, un graphique pur et simple de la courbe des opinions ; mais on oublie que la démocratie représentative est avant tout une forme de gouvernement. Le suffrage universel n'a pas pour fonction de donner satisfaction à nous ne savons quel rêve d'équilibre absolu, quel idéal de photographe, son but est de fournir à la communauté un gouver-

(1) Mémorial 1890-1891 ; Annexe p. 253.

« nement qui soit dans sa main et gère ses intérêts comme elle « l'entend ».

Or, pour atteindre ce but, il suffit de proclamer que « la démocratie, c'est le gouvernement de la majorité ». (1)

D'autre part, la R. P. rendra impossible la constitution d'une majorité de gouvernement ; elle favorisera enfin l'émiettement des partis.

On sait que les proportionnalistes répondent à ces objections en affirmant que la démocratie est le gouvernement du peuple par le peuple entièrement représenté et prenant ses décisions à la majorité de ses délégués ; une majorité se formera dans l'assemblée par des coalitions parlementaires.

Les arguments invoqués pour ou contre se retrouvent les mêmes dans les différents cantons ; mais nulle part la discussion ne fut plus violente qu'à Genève.

II

L'INTRODUCTION DE LA R. P. DANS LES CANTONS

La Proportionnelle allait remporter ses premiers succès dans le domaine cantonal.

Le *Tessin* fut le premier à introduire la R. P. dans ses élections au Grand Conseil.

En septembre 1890, sans que rien n'eût fait prévoir ce coup de main, une poignée d'émeutiers, s'emparent à Bellingé de l'arsenal et du palais du gouvernement tessinois. Le conseiller d'Etat Rossi est tué d'une balle de revolver et le chef du gouvernement conservateur M. Respini jeté en prison.

(1) Mémorial 1890-1891 ; Tome 11. p. 96.

Le scrutin majoritaire avait provoqué l'émeute. A la faveur de ce scrutin les conservateurs-cléricaux, qui n'avaient dans le corps électoral qu'une majorité de quelques centaines de voix, élisaient les 2/3 de l'assemblée législative cantonale et tous les membres de l'exécutif.

Un appel à l'insurrection débutait ainsi :

12.166 libéraux élisent 35 députés ;

12.783 conservateurs élisent 77 députés.

Le Tessin pacifié par un commissaire fédéral et un régiment d'infanterie bernoise, le Conseil Fédéral imposa aux partis en lutte un compromis sur la base de la R.P.

Le message du Conseil Fédéral du 22 septembre 1890 s'exprimait ainsi :

« Personne ne peut contester qu'une cause essentielle des
« crises périodiques qui agitent le Tessin doive être recherchée
« dans des institutions électorales défectueuses... Les bases de
« la représentation du peuple au Grand Conseil ne sont pas
« équitables ainsi qu'en fait foi la circonstance qu'aux élec-
« tions générales du 3 mars 1899, sur 25.000 électeurs, la moitié
« plus quelques centaines de voix a nommé 75 députés et l'autre
« moitié moins quelques centaines de voix n'a réussi à en faire
« élire que 35. C'est à faire disparaître cette injustice évidente
« et à créer un droit électoral plus sûr que nos efforts doivent
« tendre fermement ».

Le 11 janvier 1891, une assemblée constituante est élue au Tessin d'après la R. P.; elle-même l'introduisait dans la révision constitutionnelle que le peuple tessinois acceptait le 18 mars de la même année.

Les élections de 1892 donnèrent avec des chiffres de votants à peu près égaux 50 sièges aux conservateurs et 45 aux radicaux. Ce résultat n'était pas encore pleinement satisfaisant ; le

nombre des électeurs radicaux avait été, au total, de 100 à 200 supérieur à celui des électeurs conservateurs, et pourtant ceux-ci gardaient la majorité

La cause de cette anomalie était dans la division arbitraire du canton en plusieurs collèges électoraux et dans l'attribution des sièges restants après une première répartition, à la liste électorale la plus forte.

Une plus juste distribution des collèges électoraux donnait en 1893 la majorité au groupe radical. La législation électorale du Tessin devait être modifiée en 1904-1905. Le décret du 18 juillet 1904 remplace pour les élections au conseil d'Etat, le système de la R. P. par celui du vote limité ; le même décret modifie la loi proportionnelle. La loi du 19 janvier 1905 sanctionnait cette révision.

Dans la même année 1891, le canton de *Neuchâtel* adoptait la réforme électorale par la loi du 8 octobre 1891.

Le succès obtenu est ici absolument spontané. L'opposition conservatrice libérale réclamait depuis de nombreuses années la représentation proportionnelle, pour laquelle s'étaient depuis longtemps prononcé quelques radicaux.

En 1858, un an après la séparation d'avec la Prusse, le socialiste Cantagruel publiait une brochure intitulée : « L'élection Véridique » dans laquelle il demandait un système très voisin de la proportionnelle. Une discussion s'engagea dans la presse ; elle aboutit à un projet soumis par M. Philippin à l'Assemblée Constituante, en faveur duquel se prononcèrent 30 voix de la minorité.

En 1869 un nouveau projet de loi destiné à introduire la R. P. n'avait été repoussé au Grand Conseil que par une majorité de quelques voix. En 1876 une « Nouvelle Société pour la Réforme Electorale » était constituée à Neuchâtel. Le

député radical Frédéric Soguel déposait en 1885 un nouveau projet de loi électorale

En 1888 le Grand Conseil donnait aux autorités communales la liberté d'établir spontanément pour l'élection des Conseils Communaux le procédé du vote limité et accordait en outre, aux minorités le droit d'exiger l'emploi de ce procédé, là où l'autorité ne l'aurait pas établi d'elle-même.

Enfin, le 28 octobre 1891, après un premier rapport favorable rédigé au nom du Conseil d'Etat par M. Comtesse, et un second rapport de M. J. Berthoud, le Grand Conseil Neuchâtois, en majorité radicale, adoptait par 79 voix contre 4, un projet de loi détaillé établissant la proportionnelle pour les élections législatives cantonales.

La loi n'était adoptée qu'à titre d'essai, pour trois ans, mais devait être confirmée en 1894.

Les radicaux gardèrent la majorité absolue au Grand Conseil, perdant seulement quelques sièges au profit des libéraux et des grütteleins qui obtinrent la représentation à laquelle ils avaient droit.

Un an après Neuchâtel, à *Genève* premier foyer en Suisse de l'idée réformiste, la loi du 3 septembre 1892 introduisait la R. P. pour les élections du Grand Conseil.

Nous avons vu les premiers efforts des réformistes genevois. Ils devaient poursuivre leur campagne jusqu'au succès définitif. Pour faire triompher leurs idées, ils posèrent la question dans la presse et devant le parlement. Le 24 décembre 1868, M. Amédée Roget fondait un journal hebdomadaire, le « Réformiste », traitant uniquement de la Représentation Proportionnelle; il parut pendant deux ans. En 1869 un projet de loi,

établissant le vote limité était repoussé au Grand Conseil par 30 voix contre 9.

En 1877, la campagne réformiste reprend plus violente. Les élections de novembre 1876 au Grand Conseil donnaient aux radicaux tous les sièges moins un, par 7.000 voix contre 5.000. En 1878, revirement complet ; avec une faible majorité électorale les conservateurs ont tous les représentants moins un. Aux élections suivantes, les conservateurs ne gardaient que 2 sièges sur 110.

Ces exemples frappants de l'injustice majoritaire servaient la cause proportionnaliste.

Pourtant il fallut l'exemple tragique de Tessin, pour que la question fut sérieusement prise en considération par le Grand Conseil.

Un député radical, M. Wyss, dépose, le 17 septembre 1890, un projet de loi introduisant la Représentation Proportionnelle. En novembre un nouveau projet présenté par M. A. Frey fut pris comme base de discussion.

Après plusieurs ajournements et de longs débats, la R. P. triomphait au Grand Conseil, le 6 juillet 1892, par 47 voix contre 29. Elle fut ensuite ratifiée par le peuple.

La loi électorale fut modifiée successivement le 3 mars 1906, le 26 décembre 1908, le 12 juin 1909.

A *Soleure*, l'introduction de la R. P. fut la conséquence et le terme d'une crise grave. En 1893, les conservateurs soleurois, formant les 2/3 du corps électoral, n'avaient obtenu, au Grand Conseil, que 5 sièges, alors que les radicaux en accaparaient 103. Les vaincus usèrent de représailles, ils firent si

bien que le peuple repoussa l'année suivante la loi d'impôt que lui soumettait le référendum. Le parti gouvernemental, pour obtenir l'argent nécessaire, capitula, et inscrivit la R. P. dans la constitution et dans la loi. (Loi du 30 novembre 1894).

Les deux petits cantons de *Zoug* et de *Schwyz* adoptèrent aussi la R. P. au cantonal ; l'un en 1894, l'autre en 1898. La loi actuellement en vigueur dans ces deux cantons, est, à Zoug celle du 17 avril 1902, à Schwyz celle du 28 novembre 1906.

Fribourg en 1894 adopta le scrutin proportionnel pour l'élection des Conseils communaux ; le canton de Berne pour l'élection du Conseil municipal de la ville de Berne.

Un mouvement proportionnaliste plus ou moins intense a agité à diverses reprises, les cantons de Zurich, Lucerne, St-Gall, Vaud, Bâle-Ville, Thurgovie. Nous ne pouvons en rapporter ici les détails.

Dans plusieurs de ces cantons, la R. P. fut introduite peu après 1900 ; dans la plupart elle existe aujourd'hui :

Canton de Lucerne, introduite le 3 mars 1909.

Canton de Bâle-Ville, introduite le 26 janvier 1905.

Canton de St-Gall, introduite en 1911.

Canton de Zurich, introduite en 1917.

* * *

Examinons rapidement les différents systèmes de Proportionnelle adoptée par les cantons suisses, avant que la question ne soit portée officiellement au fédéral par la première initiative populaire.

Les collèges électoraux varient beaucoup suivant les can-

tons, Genève a le plus petit nombre de collèges, donc les listes les plus fortes ; Genève-Rive-Gauche, élit jusqu'à 40 députés en un seul scrutin. Mais, dans tous les collèges électoraux des différents cantons, le nombre des députés à élire, variant de 6 à 40, est suffisant pour permettre une application rationnelle de la R. P.

Le système proportionnel s'applique dans les 6 cantons à l'élection du Grand Conseil ; au Tessin et à Zoug seulement, les pouvoirs exécutifs qui constituent le gouvernement sont élus d'après le même principe (1). En outre, dans plusieurs cantons la R. P. s'applique aux élections communales (Tessin, Zoug, Soleure, Fribourg, Ville de Berne). Enfin, à Zoug et au Tessin, le pouvoir judiciaire est élu aussi de la même manière.

Les listes doivent être présentées de 5 à 10 jours avant la date du scrutin. Dans les cantons qui n'exigent point de quorum (Neuchâtel seul impose un quorum) les listes doivent être déposées par un nombre déterminé de signataires (de 10 à 20). Chaque liste a un mandataire auprès de l'autorité cantonale pour régler tous les incidents qui peuvent s'élever.

A Genève et Neuchâtel, un candidat peut être inscrit sur plusieurs listes ; au Tessin, Zoug, Soleure, il ne le peut pas et doit choisir. Dans les deux cas, le candidat est attribué au moment du dépouillement à l'une des listes, celle pour laquelle il a opté ; celle-ci recueille tous ses suffrages.

A Schwyz, seulement, l'électeur peut voter pour des « sauvages » (Wilde) ne figurant sur aucune des listes présentées.

Zoug et Schwyz sont les seuls cantons ayant autorisé le cumul des suffrages sur le même nom. Avec cette restriction les

(1) La loi de 1905 établit pour l'élection du Conseil d'Etat le système du vote limité.

électeurs possèdent la plus grande liberté, ils peuvent biffer et panacher comme ils l'entendent.

Le calcul des suffrages de chaque liste se fait dans tous les cantons, sauf celui de Soleure, en additionnant les suffrages individuels de leurs candidats et les suffrages complémentaires. A Soleure, le nombre des bulletins de vote donnés à chaque liste (bulletin portant la dénomination de la liste) détermine son chiffre électoral. Les suffrages donnés aux différents candidats leur sont attribués à chacun et déterminent leur classement. (1)

Tous les suffrages non exprimés d'une liste incomplète comptent comme suffrages complémentaires à la liste choisie par l'électeur. A Neuchâtel pourtant, on exige à peine de nullité, que l'électeur indique expressément à quelle liste il désire attribuer ses suffrages non exprimés.

Neuchâtel seul a établi un quorum, c'est-à-dire un chiffre de voix au-dessous duquel un candidat ne peut être élu ; ce quorum est de 15 % du nombre des bulletins valables.

Le système de répartition généralement adopté est celui du quotient électoral simple. On divise le nombre total des suffrages valables par le nombre de députés à élire ; chaque liste obtient autant de sièges que son chiffre électoral contient de fois le quotient ainsi obtenu. Au Tessin, à Soleure, à Schwyz, le quotient est obtenu en divisant le total des suffrages par le nombre des députés à élire plus un (méthode Hagenbach-Bischoff) (2).

Après cette première répartition, il reste généralement des sièges à pourvoir. Deux procédés sont employés :

(1) Zoug adopta en 1902 le procédé de Soleure.

(2) Le même système est adopté à Genève depuis 1906 ;

1^o Attribution successive des sièges non répartis aux listes auxquelles il reste les plus fortes fractions (après la division de leur chiffre électoral par le quotient); c'est le procédé adopté à Genève et Schwyz. (1)

2^o L'attribution des sièges non répartis aux listes ayant obtenu le plus grand nombre de suffrages ; ce procédé qui favorise les majorités est celui du Tessin, de Neuchâtel, de Soleure. (2)

A Zoug, le premier siège restant à pourvoir est attribué au groupe qui a obtenu le plus de voix, pourvu que son chiffre électoral atteigne la majorité absolue ; dans le cas contraire et pour les autres sièges vacants, ils sont répartis aux plus fortes fractions (3).

Dans chaque liste sont élus les candidats ayant réuni chiffre de suffrages le plus élevé.

Lorsqu'un siège devient vacant, il est donné au candidat ayant obtenu le plus de voix dans la liste électorale où la va-

(1) en 1906 Genève et Schwyz empruntent à Bâle-ville le procédé de répartition des sièges restants, qui sera celui de la loi fédérale de 1919. Le chiffre électoral de chaque liste est divisé par le nombre des députés plus un obtenu par elle à la première répartition. Le parti qui obtiendra le quotient le plus élevé, aura un siège supplémentaire, et ainsi de suite, jusqu'à l'attribution de tous les sièges.

(2) A Soleure les sièges restants, sont attribués à la liste qui a obtenu le plus grand nombre de suffrages, à Neuchâtel successivement aux listes ayant obtenu le plus grand nombre de suffrages.

Au Tessin le procédé employé fut d'abord le même qu'à Neuchâtel. Depuis 1903, pour plus de précisions dans les résultats, le Tessin a adopté le système suivant :

On additionne les restes de tous les groupes dans tous les collèges électoraux ; on divise le total par le nombre de sièges à pourvoir plus un. On obtient ainsi un deuxième quotient électoral, un « quotient complémentaire », et chaque groupe a droit à autant de sièges que ce quotient est contenu de fois dans le total formé par les restes de ce groupe. Si après cette deuxième répartition il reste encore un siège disponible, il revient au groupe qui a le plus fort reste et il lui est attribué dans le collège électoral où la députation est encore incomplète.

(3) Depuis 1902, Zoug, a adopté la même méthode de répartition que le canton de Neuchâtel.

cance s'est produite. A Neuchâtel, le système est différent : les électeurs désignent aux élections générales des députés suppléants ; et en cas de vacance le premier des suppléants prend la place du député disparu de son groupe.

On voit que les grandes lignes du système sont les mêmes dans les différents cantons. Cette similitude des lois cantonales facilitera considérablement la campagne ayant pour but l'introduction de la R. P. au fédéral.

* * *

L'heureux résultat de la réforme dans les différents cantons, sera sans cesse invoqué par les proportionnalistes dans leur campagne pour la R. P. fédérale.

Mais les adversaires de la réforme n'acceptant pas le fait accompli et se refusent à admettre le succès de la R. P. dans les cantons.

M. Bonjour, ancien président du Conseil National Suisse, exprime bien l'opinion des adversaires irréductibles de la réforme :

« Il n'est pas facile de porter un jugement définitif sur les
« résultats de la proportionnelle dans les cantons où elle fonc-
« tionne déjà depuis un certain nombre d'années. Au Tessin,
« si les partis sont maintenant proportionnellement repré-
« sentés, il n'en est pas de même des régions. L'application
« rigoureuse du système réclame de grands arrondissements où
« les candidats de la campagne ont moins de chance d'être élus
« que ceux des villes, dont la notoriété est généralement plus
« considérable.. Dans le canton de Genève, où la majorité al-
« ternait jadis entre les radicaux et les libéraux, dans ceux
« de Neuchâtel et de Soleure où elle était radicale, il n'y a

« plus de majorité ; ce sont des coalitions de groupes qui constituent la majorité, au hasard des occasions ou selon des pactes plus ou moins respectés. Mêmes résultats à Bâle-Ville et dans le canton de St-Gall. A Zurich la R. P. a favorisé la naissance d'un parti agrarien qui s'est constitué aux dépens des radicaux et des démocrates. A Bâle, elle a eu pour effet d'allonger considérablement les débats parlementaires. D'une façon générale on peut dire que la représentation proportionnelle a rendu plus difficile la tâche des gouvernements en leur enlevant l'appui d'une majorité solide et stable ; ils doivent constamment négocier avec les différents partis... » (1)

La même idée est exprimée par le chef du parti radical de Genève, M. Favon : la R. P. rend impossible la constitution d'une majorité de gouvernement : « Le système de la majorité, dit M. Favon, forçait le Grand Conseil à avoir une idée commune, à avoir un programme ; le parti aux affaires avait alors les responsabilités du pouvoir. Nous étions vainqueurs ou vaincus, mais nous avions au moins l'espoir de la revanche, tandis qu'avec la proportionnelle il n'y a plus de maîtres ni de responsabilités, on ne fait que de l'impuissance ; l'on empêche tout le monde d'agir et l'on jette le pays dans une situation qui met l'inquiétude dans tous les cœurs » (2).

Les proportionnalistes répondent que chercher une majorité, là où elle n'existe pas, c'est vouloir fausser le régime de la démocratie représentative.

Nulle part, plus qu'à Genève, cet argument ne fut invoqué contre le nouveau scrutin. Le canton de Genève est divisé en

(1) La Démocratie Suisse, - F. Bonjour. - Lausanne Payot 1919 p. 204 et 205.

(2) Cité par M. Frey. - Les lois suisses sur la R. P. comparées et commentées. Genève Georg. 1897. - p. 9.

deux grands partis : le parti démocratique ou conservateur ou libéral et le parti radical, de force à peu près égale. De là les revirements brusques que nous avons signalés plus haut, dans les élections sous le régime majoritaire.

Lorsqu'en 1891 eut lieu la première élection avec le système proportionnel, on vit s'opérer dans les grands partis des scissions ; tandis que l'ancien parti conservateur se partageait en groupe démocratique et groupe catholique, le parti radical donnait naissance à trois groupes : le sien, le groupe radical-national et le groupe ouvrier-socialiste.

Chacun de ces groupes obtient la part exacte des représentants à laquelle il avait droit. Mais dans le Grand Conseil, les groupes s'étant de nouveau concentrés suivant leurs affinités naturelles, l'assemblée se trouva partagée entre une droite composée de 48 députés (33 démocrates et 15 catholiques) et une gauche qui en comptait 52 (38 radicaux, 6 radicaux-nationaux et 8 socialistes). Le parti démocratique qui avait fait la réforme obtenait en récompense la perte de sa majorité.

La seconde application faite en 1895 fut au point de vue des anciens partis encore moins heureuse. Le groupe radical-national était remplacé par un groupe dit national. Celui-ci fort de 9 députés nationaux au Grand Conseil, se trouvant entre la concentration de droite (44 démocrates et catholiques), et la concentration de gauche (47 radicaux et socialistes), devint l'arbitre de la situation.

On voit quels arguments les anti-proportionnalistes ont pu tirer de cette situation.

En réalité, la R. P. a assuré à Genève la représentation équitable de tous les partis ; elle a permis aux minorités catholiques et socialistes, de recouvrer leur indépendance politique. Si aucune majorité importante n'a pu se former au Grand Con-

seil, la raison en est simple : aucune majorité n'existait dans le peuple ; dès lors pourquoi vouloir en créer une, fausse et factice ? D'ailleurs cet équilibre des partis a pu rendre parfois la tâche des dirigeants plus difficile, elle n'a nui sérieusement, ni à la bonne marche du gouvernement, ni au travail législatif.

On a voulu aussi exploiter contre la R. P. une de ses conséquences à Genève, l'émiettement des partis. Les groupes catholiques et socialistes existaient avant la réforme, alliés électoralement, le premier aux conservateurs, le second aux radicaux ; personne ne saurait regretter l'indépendance que leur rendit la R. P. De même le groupe radical-national que remplaça plus tard le groupe national n'était qu'une fraction indépendante du parti radical, qui recouvra sa liberté avec la réforme électorale.

Trois nouveaux groupes devaient se constituer : les groupes Philibert-Berthelier, Jeunes Radicaux, Socialistes Unifiés, ce dernier représenté en 1910 par un seul député ; ils sont nés de scissions survenues dans le sein de l'ancien parti radical et dans celui du parti socialiste. Peu nombreux, ils ne portent pas atteinte à l'hégémonie des deux grands partis genevois : le parti radical et le parti démocratique.

D'ailleurs ne doit-on pas se féliciter de voir chaque fraction de l'opinion publique représentée par un groupe politique, qui peut librement, sans compromissions, affirmer son programme et solliciter les suffrages ? Pourquoi vouloir obliger l'électeur à choisir entre deux seuls partis, deux seules équipes d'hommes ?

A Neuchâtel les résultats furent pleinement satisfaisants. Les luttes électorales prirent un caractère moins violent. Le nombre des votants augmenta.

A Soleure, il semble aussi que la R. P. ait fonctionné à la satisfaction générale.

Au Tessin après la révision des circonscriptions électorales, elle devait ramener progressivement le calme dans les luttes autrefois trop passionnées des deux partis politiques.

La réforme ne se heurte nulle part à aucune difficulté d'application pratique ; le dépouillement des bulletins, la répartition des sièges apparurent vite comme des opérations beaucoup plus simples qu'on ne se l'était imaginé.

Depuis son introduction dans les cantons, la R. P. n'a subi aucun recul (1), et personne aujourd'hui ne songe à revenir au système majoritaire. Cette constatation, ainsi que la belle majorité que tous ces cantons donneront toujours à la R. P., lors des trois initiatives pour l'introduction de la réforme au fédéral, prouve mieux que tout argument que la proportionnelle y fonctionne à la satisfaction générale.

III

LES PREMIERS PAS VERS LA R. P. FÉDÉRALE

Tandis qu'ils s'appliquent à faire triompher la R. P. dans leurs cantons respectifs, les réformistes réclament son introduction dans la Constitution Fédérale pour les élections du Conseil national.

En 1871, la révision constitutionnelle est à l'ordre du jour des assemblées fédérales. Au cours des débats M. Herzog - Weber, du canton de Lucerne, propose au Conseil National, l'adoption du quotient électoral. Les associations réformistes de Genève et de Zurich appuient cette tentative par des péti-

(1) L'abolition de la R. P. au Tessin pour l'élection du pouvoir exécutif, organe où elle ne peut pas être introduite rationnellement, ne peut pas être considéré comme un recul du principe de la R. P. législative.

tions ; mais la motion fut repoussée après une courte discussion le 18 janvier 1872 par 67 voix sur 87 votants (1).

En 1874, lors de la révision de la Constitution, apparaît le référendum pour les lois et arrêtés fédéraux. Les consultations populaires vont marquer le désaccord entre la majorité du peuple et la majorité de ses conseils.

En mars 1877, l'Association Suisse fait parvenir une pétition à l'Assemblée Fédérale pour obtenir un système d'élection plus équitable, qui permette la représentation de la minorité. Ce projet défendu au Conseil National par M. Studer, n'aboutit pas, malgré les arguments de fait très frappants, invoqués par lui. M. Studer releva qu'une loi fédérale sur les fabriques, acceptée au Conseil National par les 7 députés vaudois présents, fut rejetée par 12.000 citoyens vaudois contre 5.000. La même contradiction s'était produite à l'égard d'une loi sur le droit de vote, qui approuvée par les 21 députés de Berne, échoua dans le même canton, devant la résistance de 25.000 voix contre 17.000.

Ce désaccord frappant entre le peuple et ses représentants était dû au système majoritaire, ajoutait M. Studer. Néanmoins, le projet de l'Association n'eut point de résultats ; 59 membres contre 33 se prononcèrent contre l'étude de la question.

Vers la même époque (1878-1881) certains groupes ouvriers-socialistes de l'Est de la Suisse se prononcent pour la réforme.

Dans une requête au Conseil Fédéral du 1^{er} novembre 1880 la « Société Fédérale » (Eidgenössischer Verein) propose d'insérer dans la loi fédérale sur les élections et votations fédérales

(1) Protocole de Révision du Conseil National 1871-1872, pages 390 et suivantes.

des dispositions fixant une grandeur maximum pour les arrondissements électoraux, et assurant la représentation des minorités.

Abandonnant pour un instant la proportionnelle, l'Association Suisse pour la R. P. cherche du moins devant le refus obstiné de la majorité radicale, à faire aboutir le vote limité. Dans une pétition du 6 février 1881, elle réclame son adoption. Le 25 avril, les trois conseillers nationaux, Sprecher, Thoma, Sonderegger, demandent que la législation fédérale réglant les élections au Conseil National soit remaniée pour les élections de 1884, en vue « d'assurer dans une large mesure et d'une façon uniforme », la représentation des minorités.

Le projet fut renvoyé pour étude, sans enthousiasme, au Conseil Fédéral. Celui-ci demande un préavis sur la question au Dr Hilty, professeur de droit à l'Université de Berne, son travail est une longue critique, parfois extrêmement vive, de toute réforme dans le sens d'un nouveau système électoral. Un autre préavis indiquant de quelle manière on pourrait appliquer pour les élections fédérales, le principe de la R. P. était demandé en même temps au Dr Wille de Meilen (canton de Zurich), président de l'A. S. pour la R. P. (1)

Le Conseil Fédéral expose brièvement la question dans son message du 30 octobre 1883, concernant le projet de la loi sur les élections et votations fédérales. Il précise aussi son point de vue :

« En égard à nos institutions fédérales actuelles, qui se basent sans exception sur le principe de la prépondérance de la majorité ; nous avons, à l'unanimité, décidé de mainte-

(1) *Über die Anwendbarkeit der sogenannten Minoritaeten — Vertretung bei den eid-geoessischen Wahlen.* — Département de l'Intérieur. — 1.883.

« nir... le principe de la majorité absolue. Le développement
« progressif de notre droit constitutionnel dans la voie démocratique fournira toujours une garantie suffisante contre
« tout mode partial de procéder des représentants du peuple,
« et le bon sens et le sentiment d'équité du peuple suisse seront
« à l'avenir aussi, le meilleur correctif de l'exagération dans
« les efforts des partis » (1).

Le Message Fédéral faisait allusion au développement du referendum législatif. Son existence paraît pour quelques-uns rendre la réforme moins nécessaire. Le Conseiller Fédéral Numa Droz écrit dans la bibliothèque Universelle de Décembre 1882 :

« En diminuant l'importance des groupes parlementaires
« la démocratie (la démocratie directe s'exerçant par le referendum) rend moins aiguë la question de la Représentation
« Proportionnelle. Lorsque le parlement peut tout décider,
« l'intérêt est très grand d'y être représenté. Mais lorsque le
« peuple a le dernier mot à dire, les majorités sont moins ardentes à exclure de la représentation les minorités dont l'avis
« peut leur être si utile pour le succès de la loi ; de leur côté,
« les minorités souffrent moins de l'injustice de l'exclusion,
« puisqu'elles peuvent faire valoir directement devant le
« peuple les raisons qu'elles n'ont pu présenter dans la salle
« du Conseil ».

Pour les réformistes, au contraire, les résultats du referendum fournissent la meilleure démonstration de l'urgence d'un profond changement. M. Naville répond à M. Droz dans la Suisse Libérale du 13 décembre 1882 :

« ... Le referendum est un remède fort utile aux vices de nos
« institutions cantonales. Il est des cas dans lesquels il a don-

(1) Feuille Fédérale 1.883 IV. — page 207.

« né, à notre avis, des résultats excellents ; et dans l'état pré-
« sent des choses, il offre seul des garanties pour une réalisa-
« tion sincère des principes de la démocratie ; mais c'est un re-
« mède. L'hygiène qui prévient les maladies n'est-elle pas pré-
« férable aux remèdes qui les guérissent quelquefois ? L'éta-
« blissement d'une représentation vraie, en permettant à tous
« les groupes importants de citoyens de « présenter leurs raisons
« dans la salle du Conseil » rendra l'usage du referendum
« moins fréquent... »

Et M. Naville concluait en ces termes :

« En résumé, M. Numa Droz dit que le referendum rend la
« question de la représentation proportionnelle moins impor-
« tante. Nous pensons que l'exercice du referendum et les preu-
« ves multipliées qu'il a fourni du désaccord entre le Conseil
« et le peuple rendent la question de la représentation propor-
« tionnelle tous les jours plus urgente ».

Sur l'initiative prise par trois députés au Conseil National le 7 juin 1884, une proposition est déposée demandant l'insertion du principe de la Représentation Proportionnelle dans la Constitution Fédérale. Pendant 4 séances consécutives, des amendements sont soumis à l'Assemblée. Enfin, à la demande du Gouvernement, on décida par 89 voix contre 40 que la motion ainsi que les 13 autres propositions qu'elle avait fait naître seraient renvoyées au Conseil Fédéral, avec prière de présenter un rapport à la prochaine législature.

Malgré ces échecs répétés, l'idée faisait son chemin. En 1887, le Conseil Fédéral lui-même, dont tous les membres appartenaient alors au parti radical, reconnaissait, que « la répartition des arrondissements électoraux ne répondait plus aux principes de jadis, qu'il en découlait une représentation anormale, et qu'il était nécessaire de soumettre le système entier,

tant les principes que la répartition des circonscriptions, à une refente complète ». La réforme, proposée en 1889, après le recensement de 1888, par le Conseil Fédéral, échoua devant la résistance des députés radicaux. Il s'agissait simplement d'un timide remaniement des circonscriptions électorales. Les radicaux restèrent fidèles au système des remaniements partiels. A Fribourg, en Argovie, dans le Tessin, dans le Jura Bernois, à St-Gall, on continuera pour satisfaire les mécontents les plus bruyants à créer des « ports francs », assurant, tantôt à un parti, tantôt à un autre, l'élection de ses députés.

En 1889, la R. P. revient devant le Conseil National. Le Comité Central de l'Association Suisse adressa le 19 février aux Présidents des deux Chambres, une pétition à l'occasion de la révision de la loi sur les élections au Conseil National, opposant la représentation proportionnelle au remaniement proposé des circonscriptions électorales.

Par 6 voix contre 3 la Commission du Conseil National chargée d'examiner le projet de loi électorale, décide de ne rien changer au mode d'élection existant : « Les plaintes des minorités, disait-elle, sur l'insuffisance de leur représentation n'étaient pas justifiées, aussi longtemps que la Constitution du Conseil des Etats reposerait sur les bases actuelles ». (1)

Le 27 juin 1890 le Conseiller National Ador soutint une motion invitant le Conseil Fédéral à examiner les différents systèmes de R. P., et à présenter dans le délai d'un an, un rapport sur la possibilité de leur application aux élections pour le Conseil National. On ne lui opposa aucun argument sérieux, mais

(1) Rapport du 12 novembre 1889 présenté par la majorité de la Commission du Conseil National. Feuille Fédérale 1889 IV. pp. 692 à 694.

Nous aurons l'occasion de revenir sur l'argument présenté ici, tiré de l'existence du Conseil des États.

tous les députés se rallièrent à l'avis du Conseiller Fédéral Schenk, selon lequel il serait préférable de commencer à en faire l'application dans les cantons. Au cours de la discussion M. Zemp, député conservateur de Lucerne (plus tard conseiller fédéral), déclara qu'il n'attendait de réforme que de l'Initiative Populaire. Finalement, la motion est repoussée le 25 septembre 1890, par 78 voix contre 16.

Or, en 1891, par une révision partielle de la Constitution émanant des Chambres et ratifiée par une majorité du peuple et des cantons, le droit de demander la révision *partielle*, et non plus seulement *totale*, de la Constitution Fédérale, était accordé au peuple. Il suffirait désormais de 50.000 signatures de citoyens actifs pour provoquer ce vote du peuple sur la demande générale ou sur le texte précis présenté par les pétitionnaires.

Les proportionnalistes trouvaient là le moyen de se soustraire à l'hostilité déclarée de la majorité radicale, maîtresse de l'Assemblée.

Quelques mois auparavant, à l'occasion des troubles du Tessin, le message fédéral du 22 septembre 1890, avait affirmé l'injustice du système majoritaire. Le Conseiller Fédéral, Louis Ruchonnet, l'auteur du Message, n'était pas partisan de la Représentation Proportionnelle : « il la considérait simplement comme un remède bon pour un corps politique malade, ou applicable à une situation désespérée » (1) Le message fédéral n'en servit pas moins la cause proportionnaliste.

Les proportionnalistes croient le moment venu de porter la question devant le peuple, en usant du droit d'Initiative.

(1) Félix Bonjour — La Démocratie Suisse. Lausanne Librairie Payot 1919. — p. 203.

Dans le courant de l'été 1892, une assemblée composée de délégués de tous les partis de la minorité se réunit à Berne. Le Centre libéral protestant, les Conservateurs catholiques, les socialistes étaient représentés. L'entente n'avait pour but que de proclamer le principe de la R. P. A la suite de la réunion, un comité fut constitué pour étudier les question d'application.

Au nom de l'Association Suisse, M. le Professeur Hagenbach-Bischoff prépara un projet, basé sur la concurrence des listes avec vote uninominal, la Suisse entière formant un seul arrondissement électoral. Le Comité d'initiative (présidé par M. A. de Muralt, président du Comité bougeoisial de Berne) trouva la proposition d'un collège électoral unique, brisant les barrières des cantons, trop hardie et contraire au principe d'autonomie des cantons. Le désaccord entre les membres du Comité ajourna la question.

D'autres réformes d'ailleurs allaient se poser devant l'opinion publique suisse. Les socialistes réclamaient parallèlement à la réforme électorale l'élection directe du Conseil Fédéral par le peuple.

Le parti radical répond aux deux campagnes par une diversion. Il s'attache longuement à la question de la réforme administrative, puis à celle des assurances contre la maladie et les accidents. Toutes deux devaient accaparer pendant plusieurs années l'opinion publique suisse.

Avant l'ouverture de la première Initiative, la R. P. allait être discutée une dernière fois devant le Conseil National.

Le 22 avril 1898 la motion suivante fut déposée par le député socialiste Wullschleger : (1)

(1) Bulletin Sténographique Officiel. — Séances des 21, 22, 23 juin 1891. — p. 245 à 320.

« Le Conseil Fédéral est invité à présenter, pour la prochaine session de décembre, un rapport et des propositions sur la question de savoir si le principe de la proportionnelle ne doit pas être appliquée aux élections pour le Conseil National, en procédant à une révision des dispositions de la Consitution Fédérale ou seulement de la loi fédérale sur les élections et votations fédérales du 19 Juillet 1872 ».

Après trois jours de discussions (21, 22, et 23 juin), la motion fut repoussée dans toutes les rédactions proposées.

Quelques mois après allait s'ouvrir la campagne pour la Première Initiative Populaire.

CHAPITRE II

LA LUTTE POUR LA CONQUÊTE DE LA R. P. FÉDÉRALE

Les Trois Initiatives Populaires (1898—1918)

Le 25 septembre 1898 est le point de départ de la première Initiative Populaire pour introduire la Représentation Proportionnelle dans la Constitution Fédérale.

Trois Initiatives successives et vingt années de lutte seront nécessaires pour entraîner le succès définitif de la Réforme Électorale. Des circonstances malheureuses ont servi la résistance opiniâtre du parti radical, obstiné à conserver intacte son importante majorité au Conseil National, et cela même au prix d'un système électoral défectueux.

L'histoire de cette longue campagne nous permettra de détailler le fonctionnement de l'institution la plus démocratique et sans doute la plus intéressante de la Constitution Suisse : L'Initiative Populaire. Elle nous permettra aussi de suivre pas à pas les progrès de l'idée proportionnaliste dans le peuple suisse, malgré l'opposition obstinée de ses représentants ; et au cours de l'histoire de ces trois Initiatives, nous retrouverons les arguments invoqués dans tous les pays pour ou contre la Représentation Proportionnelle.

Faut-il nous étonner de voir tous les partis d'opposition ceux de droite : conservateurs, catholiques, libéraux, et ceux de gauche : socialistes, démocrates, grütliens préconiser la réforme dont ils seront les bénéficiaires ? et le parti radical s'obstiner dans sa lutte contre un nouveau scrutin électoral qui risque de désagréger sa majorité ?

C'est sans doute que les partis comme les individus ne sont guère capables dans leur ensemble de se dégager des intérêts particuliers, pour juger une idée ou une réforme ; il nous semble pourtant que ce serait n'en donner qu'une impression superficielle et incomplète que de réduire ces vingt années de lutte pour la R. P., à une simple rivalité de partis et d'hommes politiques avides du pouvoir.

Nous croyons que « la théorie des idées forces dans le domaine des institutions politiques n'est pas un vain mot. « Il y a des idées qui correspondent à un courant d'opinion, « à une orientation des esprits, à un état des choses, et qui « ont comme en elles-mêmes une force intime qui les meut, ou « qui sont comme promues par des forces externes qui les « dirigent.... » (1). L'idée de la Représentation Proportionnelle est de celles-là, et ses progrès dominent les mesquines luttes de partis qui peuvent sembler à un observateur superficiel sa seule raison d'être.

I

L'INITIATIVE DE 1900

Les socialistes sont les promoteurs de la première Initiative Populaire réclamant la R. P. Le 25 septembre 1898, quelques semaines seulement après le rejet par le Conseil National de

(1) Deslandres. *Revue Politique et Parlementaire* Avril 1919.

la motion Wullschleger, 230 délégués socialistes se réunissaient à Lucerne ; l'assemblée groupait des représentants de presque tous les cantons.

Ils rédigèrent le texte d'une Initiative Populaire réclamant deux revisions constitutionnelles : l'une faisait élire par le peuple les membres du Conseil Fédéral, l'autre établissait le scrutin proportionnel pour l'élection des membres du Conseil National.

Cette seconde revision tendait à remplacer l'art. 3 de la Constitution Fédérale par le texte suivant :

« Les élections pour le Conseil National sont directes.

« *Elles ont lieu d'après le principe de la proportionnelle ; chaque canton et demi-canton formant un collège électoral.*

« La législation fédérale édictera les dispositions de détail pour l'application de ce principe.

Après avoir longtemps réclamé un collège unique pour toute la Suisse les socialistes se ralliaient donc au principe depuis longtemps soutenu par la « Société Suisse pour la Réforme Électorale » : « Un canton, un arrondissement ». De ce fait la proportionnelle ne pouvait pas s'appliquer dans quelques petits cantons qui devaient conserver le scrutin majoritaire (1).

Des deux innovations proposées ce fut la réforme électorale qui réunit le plus grand nombre de partisans. Dans le courant de l'année 1899, la demande d'Initiative avait recueilli 64.478 signatures.

Aux termes de la Constitution de 1848, adoptée au lendemain de la guerre du Sonderbund, le Conseil National se composait des représentants du peuple élus à raison d'un député

(1) La R. P. n'est pas applicable dans un arrondissement qui n'a qu'un ou deux sièges à pourvoir par la simple raison que le mode majoritaire donne, dans ce cas un résultat identique à celui qui résulterait d'une répartition faite selon le mode proportionnel.

par 20.000 habitants. Chaque canton, et dans les cantons partagés, chaque demi-canton, avait le droit d'élire au moins un député. Les élections étaient directes et se répétaient tous les trois ans.

Les règles électorales inscrites dans la Constitution de 1848, avaient été complétées deux ans plus tard par une loi sur les arrondissements électoraux : sans poser de principes absolus, on instituait 49 circonscriptions, élisant de un à quatre députés ; les élections avaient lieu au scrutin de liste, à la majorité absolue aux deux premiers tours, à la majorité relative au troisième.

L'accroissement de la population ayant occasionné un léger remaniement des circonscriptions, quelques-unes éalisaient jusqu'à cinq ou six députés.

Au printemps 1900 une loi fédérale supprime le troisième tour du scrutin ; dès le deuxième tour la majorité relative suffira.

* * *

Aux termes de la Constitution, les Chambres doivent discuter, préalablement au plébiscite, toute proposition de révision constitutionnelle provenant de l'Initiative Populaire. Elles émettent un avis, conseillant au peuple d'accepter ou de repousser la révision proposée.

La demande d'Initiative revêtue de 64.478 signatures recueillies surtout parmi les démocrates de la Suisse Orientale et les socialistes de Berne, se présente en Juin 1900 devant les Chambres Fédérales.

La Commission du Conseil National s'était divisée en une majorité de 7 membres qui proposaient le rejet de l'Initiative et une minorité de 4 membres se prononçant en faveur de la R. P.

C'est dans ces conditions que le Conseil National aborda le 5 juin la discussion de la double Initiative.

Les débats s'ouvrent par un rapport du député radical de Glaris, Gallati, parlant au nom de la majorité de la Commission : « La motion Wullschleger, dit-il, demandait déjà la R. P. en 1898 ; le Conseil National l'a rejetée à une grosse majorité ; l'Initiative actuelle est la suite de cette motion. Sans doute dans le cadre restreint du canton, le scrutin proportionnel a pu donner de bons résultats ; mais il n'en serait pas de même pour les élections fédérales. D'ailleurs il est faux de dire que les minorités sont opprimées en Suisse, puisque toutes sont représentées au Conseil National. Avec la R. P. les députés seraient les prisonniers de leur parti, les électeurs se trouveraient moins indépendants, et ainsi le nouveau scrutin porterait une grave atteinte à la liberté des opinions. L'Initiative crée deux sortes d'arrondissements : les petits cantons à principe majoritaire, les autres à Représentation Proportionnelle, donc une inégalité dans le droit électoral. Mais il y a plus : la R. P. entraînerait comme conséquence nécessaire la suppression ou la transformation du Conseil des États (1). » — « Il faut, conclut M. Gallati, que la majorité gouverne et reste maîtresse ; le seul scrutin majoritaire le permet. »

A la séance suivante, le député radical de Genève Vincent, combat à son tour la réforme. Quoique ardemment partisan, dit-il, de la représentation des minorités il est l'adversaire de la Proportionnelle. En effet, d'après lui, la R. P. n'aurait pas répondu aux espérances de ses partisans : à Genève, son application aurait entraîné l'émiettement des partis et em-

(1) Nous aurons l'occasion de revenir longuement dans la suite de cette étude sur cet argument que nous n'avons pas encore rencontré Voir plus bas, pages 91, 92.

pêché une majorité de gouvernement de se constituer au sein du Grand Conseil ; si, dans ces dernières années, on constate à Genève un apaisement dans les luttes politiques, le nouveau scrutin n'en est pas la cause ; la proportionnelle n'a pas fait disparaître d'ailleurs les désaccords entre le peuple et ses représentants, puisque, depuis 1892, deux lois votées par le Grand Conseil ont été rejetées par le peuple. D'autre part, dit-il, la R. P. réclame l'existence de grands collèges électoraux ; les inégalités de scrutin qu'entraîne la formule : « Un canton, un arrondissement » ne sauraient subsister longtemps ; on aboutira fatalement à la formation d'arrondissements comprenant plusieurs cantons ; et ainsi le succès de l'Initiative bouleverserait les bases essentielles de notre Constitution.

La thèse de la minorité de la Commission favorable à l'Initiative est ensuite exposée par le Conseiller National Iselin (de Bâle), qui rappelle les inconvénients du scrutin majoritaire en citant les résultats choquants des élections précédentes dans différentes circonscriptions. De plus, dit-il, avec le scrutin actuel la division, toujours arbitraire des arrondissements électoraux, a une importance capitale ; l'initiative proportionnaliste trancherait définitivement la question. Son but est de soustraire les minorités aux caprices et au bon plaisir de la majorité, d'empêcher les « alliances contre nature » si souvent dénoncées.

D'ailleurs, d'après lui, les expériences faites dans plusieurs cantons suisses sont partout en faveur de la R. P. L'exemple tout récent donné par la Belgique est dans le même sens : dans ce pays, malgré les divisions profondes qui existent entre les partis, les élections se sont faites dans le plus grand calme, et chaque parti a obtenu le nombre exact de sièges auquel il avait droit.

Dire que l'initiative actuelle saperait les bases de nos institutions, c'est susciter des craintes chimériques. Le Conseil National, à côté du Conseil des États, représentation des cantons, est la représentation du peuple ; celui-ci a le droit d'être exactement représenté. Les cantons sont la base de notre organisation politique, et l'Initiative actuelle, loin de le détruire, confirme ce principe en déclarant que chaque canton formera un arrondissement électoral. D'ailleurs l'initiative ne crée pas d'inégalités entre les citoyens, car dans les cantons qui n'ont qu'un représentant, la majorité absolue se confond avec le quotient électoral. En réalité, le danger que la réforme ferait courir aux institutions fédérales est un « épouvantail auquel personne ne croit ».

« Les partisans de la Proportionnelle, conclut l'orateur, ont la certitude que la réforme électorale peut être repoussée une fois, mais qu'elle finira certainement par triompher ».

Successivement les conseillers Bioley (du Valais), Schuliger (de St-Gall), Calame-Colin (de Neuchâtel), Curti, parlent dans le même sens. Les arguments varient peu ; tandis que les uns insistent sur l'égalité politique nécessaire de tous les citoyens, les autres s'essaient à démontrer que l'existence du referendum ne saurait supprimer la nécessité de la Proportionnelle ; M. Calame-Colin indique les heureux résultats de la réforme à Neuchâtel.

Le 7 juin, troisième séance du Conseil National, occupée à la discussion de l'Initiative. M. Gobat (de Berne) s'oppose à la réforme : « la Proportionnelle, dit-il, n'est pas un progrès démocratique, mais bien l'œuvre d'un monarque absolu, le roi de Danemarck, qui l'introduisit dans son royaume pour paralyser le Parlement ; les vrais partisans du progrès poli-

tique et de la démocratie sont hostiles à la Proportionnelle, qui supprime d'ailleurs la liberté des électeurs. »

Le député de Genève M. Favon plaide la même thèse et l'appuie de cet autre argument : « la R. P. serait un redoutable instrument d'unitarisme, qui nous conduirait progressivement à la suppression des frontières cantonales, et à la centralisation complète. »

Mais le meilleur discours de cette longue discussion est peut-être celui de M. Secretan (du Valais), en faveur de la réforme : MM. Gobat et Favon, dit-il, représentent admirablement la doctrine jacobine du suffrage universel, qui peut s'exprimer ainsi : « à tout prix constituer au Parlement une majorité de gouvernement, même si cette majorité n'existe pas dans le pays ». . . .

Et, en effet, affirme M. Secretan, les chiffres officiels du Bureau des Statistiques attestent que la majorité du Conseil National représente régulièrement une minorité seulement des électeurs, soit en moyenne de 35 à 40 % du corps électoral ; c'est donc bien en réalité une minorité qui gouverne le pays avec le scrutin majoritaire. Or, le Parlement doit être l'image exacte du peuple suisse ; il ne l'est pas aujourd'hui, les votations référendaires le montrent chaque jour d'une façon éclatante.

Pour le Dr Hilty, la Représentation Proportionnelle n'est qu'une arme de combat aux mains des différents partis de la minorité, contre la majorité actuelle.

Le Président de la Confédération, M. Hauser exprime, à la fin des débats l'avis du Conseil Fédéral sur la question : comme en 1898, le gouvernement est nettement opposé à la R. P.

Au vote, la proposition de la majorité de la Commission,

recommandant le rejet de l'Initiative, est adoptée par 73 voix contre 45 et 5 abstentions.

La majorité qui repousse la Proportionnelle comprend toute la gauche radicale (moins une voix) et les députés libéraux de Zurich. La minorité qui l'accepte est formée du groupe démocratique (extrême gauche), de la droite (catholiques et conservateurs), du centre (libéraux) ; nous remarquons seulement quelques abstentions à droite et la défection des députés libéraux de Zurich.

Toutes les idées émises de part et d'autres au cours de la discussion parlementaire seront reproduites et commentées dans la presse. Le débat va se poursuivre devant le peuple qui est appelé le 4 novembre, à voter sur la double Initiative.

*
* *

La campagne en faveur de la Proportionnelle ne s'ouvre vraiment qu'à la réunion d'*Olten* le 30 septembre 1900 tenue sur l'Initiative de la « Société Suisse pour la Réforme Électorale ».

Plus de 200 délégués venus de presque tous les cantons, y représentent les différents groupes politiques : socialistes et grütliens coudoient libéraux et conservateurs ; les catholiques sont assis à côté des démocrates et des chefs de la Volkspartei bernoise ; quelques radicaux se mêlent aux partis d'opposition, en particulier le député de Neuchâtel au Conseil des États J. Berthoud, l'un des plus anciens partisans de la réforme.

Le principal discours de la journée est prononcé par le Conseiller d'État Speiser (de Bâle), président de la réunion. Il développe en faveur de la Proportionnelle l'argument le plus frappant, celui de l'égalité politique nécessaire entre tous

les citoyens. Cet important document, publié et répandu par milliers au cours de la campagne, sera le tract principal et la proclamation des réformistes suisses. Speiser s'exprimait ainsi :

« L'idée qui est à la base de notre État et de notre vie nationale, celle qui depuis les origines de la patrie jusqu'à l'époque contemporaine, a inspiré notre peuple, c'est *l'égalité*, l'égalité des droits et des devoirs de tous les Suisses. Plus qu'aucun autre peuple de la terre, nous avons lutté pour cette idée, et c'est au prix de luttes ardentes et de sanglants combats, de révisions et de révolutions que nous l'avons fait prévaloir. Depuis la première alliance jusqu'à la journée de Dornach, la lutte s'est poursuivie et sur le champ de bataille, cette parole a été prononcée : « les chevaliers seront étendus aux côtés des paysans ». De Dornach jusqu'à la Constitution de 1848, notre peuple a combattu encore et sans relâche pour l'égalité des droits. Le fruit de ses efforts, nous le trouvons dans la Constitution fédérale à l'art. 4 : « Tous les Suisses sont égaux devant la loi. Il n'y a en Suisse ni sujets, ni privilèges de lieu, de naissance, de personnes ou de familles ».

« Toujours nous voyons ce même souci jaloux de maintenir l'égalité de tous, et je crois qu'une tentative de toucher à cette égalité déchaînerait dans ce pays un orage à nul autre pareil.

« Messieurs, ce que la réforme électorale veut n'est qu'une application plus complète du principe de l'égalité et son extension dans le domaine de la vie politique. Elle veut nous assurer à tous le droit politique par excellence, le droit d'élire nos représentants.

« Aujourd'hui, en effet, nous n'avons pas sur le terrain électoral de véritable égalité. Dans ces 20 et 30 dernières

« années, nous avons développé dans tous les sens le droit
« électoral et nous en avons facilité l'exercice. En conférant à
« toutes les personnes le droit d'élire, nous n'avons pas tou-
« tefois donné à tous les Suisses la force d'élire. Le droit de
« désigner un représentant est à cette heure un droit du fort,
« mais non un droit du faible. C'est une épée dans la main
« des puissants, ce n'est pas une arme dans celle de la minorité.
« C'est un droit de la majorité pour écraser la minorité.

« En nous prononçant aujourd'hui pour la R. P., nous
« demandons à côté de l'égalité des droits électoraux, l'égalité
« de la force électorale. Nous ne voulons pas seulement des
« apparences, nous réclamons la réalité. Nous exigeons que
« le bulletin de vote, au lieu de donner aux uns plus que la
« mesure, répartisse mesure égale. Nous revendiquons l'abo-
« lition du privilège des personnes et du privilège des fractions.
« Ce que nous demandons est clair et devrait être clair aux-
« yeux de tous.. ».

Speiser explique que par le jeu des circonscriptions élec-
torales taillées au gré des constitutions cantonales, il peut y
avoir des « minorités sans espoir » (par ex. à Fribourg).

« Où est l'égalité juridique garantie par la Constitution ?
« Où est l'idéal du peuple suisse ? Où est le gouvernement
*« de ce peuple par lui-même ? Où est la liberté politique si
« une minorité « sans espoir » peut être privée de représen-
« tation ? A quoi sert le suffrage universel si de nombreux
« citoyens n'en tirent aucun profit ?

« De ces minorités sans espoir, MM. nous en avons en Suisse
« aujourd'hui encore. Tantôt il s'agit d'un parti autrefois
« régnant et qui, tombé en minorité, a perdu par le fait du
« système électoral actuel tout droit à être représenté. Tantôt
« c'est une fraction naissante qui veut s'affirmer et dont les

« idées ont droit à être exprimées dans les assemblées de la nation.

« A côté de ces minorités, il en est d'autres, à vrai dire, qui ne sont pas sans espoir. Sur certaines en effet, vient tomber pareil à un rayon de soleil, le regard favorable de la majorité. D'autres enfin arrivent, par une combinaison ingénieuse à marcher provisoirement d'accord avec la majorité.

« Mais le Suisse ne veut pas de faveur. Il veut le droit. Il vit du droit...

....Speiser refute l'objection des majorités qui prétendent que la Constitution ne connaît pas la représentation des partis politiques, mais seulement celle du peuple : « C'est cette forme qui assurera une représentation du peuple entier et de toutes les fractions du peuple... »

« Voyant les minorités sans espoir, le Conseil Fédéral les a toujours considérées comme « quantités négligeables ».

« Toujours, sauf une fois.... » Speiser rappelle l'histoire du Tessin déchiré par les luttes politiques, auquel le Conseil Fédéral imposa la R. P. pour y mettre fin....

« Le peuple ne comprend pas que le remède qui a sauvé un membre de la Confédération puisse être nuisible à l'Etat entier...

« Amener les grandes masses du peuple à participer avec intelligence à la vie de l'Etat, telle est la mission de la Confédération...

« Il faut au 4 novembre lutter pour l'idéal de la Confédération, et rétablir l'égalité entre tous les citoyens ».

Après Speiser, le Conseiller national Secretan (de Lausanne) parle dans le même sens, et refute la doctrine du Dr Hilty : « le droit de la majorité ».

« La majorité pour lui est souveraine ; l'Etat, c'est la majo-

« rité... c'est là la formule de tous les despotismes... à cette
« formule vieillie nous opposons la doctrine de l'Egalité entre
« tous le citoyens. Aux privilèges de la majorité seule nous
« opposons les droits du peuple tout entier ».

Puis les délégués apportent l'adhésion de leurs différents partis au principe de la réforme ; ce sont entre autres Baumberger (parti conservateur catholique de St-Gall), Zraggen (parti socialiste de Berne), Hochstrasser (parti catholique de Lucerne), Pometta (parti conservateur du Tessin), Balli (Union Démocratique du Tessin), Bauer (parti conservateur de Berne), Ernst (parti démocrate de Zurich), Berthoud (radical de Neuchâtel), Wullschleger (parti socialiste de Bâle), Iselin (parti libéral de Bâle)etc...

Plusieurs discours indiquent déjà les deux points faibles de l'Initiative.

En premier lieu, les socialistes en sont les promoteurs. Le député catholique Hochstrasser expose « la crainte des paysans
« de voir la R. P. grossir le nombre des députés socialistes...
« Il faut, dit-il combattre ces craintes... Il vaut mieux, au
« point de vue de la paix sociale, que les socialistes fassent
« entendre leurs revendications dans les Conseils que de faire
« de l'agitation dans le peuple... »

D'autre part, les socialistes ont joint à la réforme électorale, l'élection du Conseil Fédéral par le peuple. Le démocrate Ernst
« expose qu'il ne faut pas séparer les deux Initiatives le 4
« novembre, pour ne pas créer de discorde entre les diverses
« fractions de l'armée qui marchera, le 4 novembre, à la conquête de la réforme électorale ».

Avant de se séparer, l'Assemblée d'Oltén confie la direction de la propagande au Comité Central de la Société Suisse pour la Réforme Électorale. Ce Comité présidé par Speiser com-

prend en outre : Secretan, le Dr Kündig, Brodbeck, Wullschleger.

* * *

Huit jours après l'Assemblée d'Olten qui groupait avec quelques radicaux dissidents (entre autres : Berthoud et Brodbeck, de Neuchâtel et Bâle), tous les partis d'opposition, les radicaux se réunissent à *Berne, le dimanche 7 octobre* sous la présidence du Conseiller National Hirter, président du Comité Central. Tous les cantons, sauf 4, y sont représentés par 214 délégués.

Le Conseiller d'État de Soleure, Munziger, critique la Proportionnelle en se fondant sur l'expérience du canton de Soleure : de légers défauts de forme peuvent exclure un parti de l'élection. — Un parti peut exercer une influence sur la liste d'un autre parti et évincer les chefs. La R. P., dit-il, met les partis politiques au premier plan, le bien de la nation au second.

Stadin critique de même les résultats de la Proportionnelle à Zoug.

Le Conseiller National Decoppet développe ensuite d'autres arguments contre la réforme : la R. P. n'atteint jamais la simplicité, l'exactitude du système majoritaire, elle n'est pas facilement comprise — les comités politiques y puiseraient une force extraordinaire qui ne servirait pas au bien du pays.

La Résolution adoptée par l'Assemblée à la fin de la séance, résume les arguments dont useront les radicaux au cours de leur campagne contre la R. P. :

« L'Élection Proportionnelle conduit à l'émiettement. Elle
« assure trop souvent une influence injustifiable à des opinions
« sociales et politiques qui ne se recommandent que par leur
« singularité. Elle détruit le respect des intérêts généraux et
« le remplace par l'esprit de parti. Elle favorise à l'excès les

« partis dont la force réside surtout dans l'obéissance aveugle
« de leurs adhérents aux ordres des chefs. Dans leur ensemble,
« les défauts du système électoral, dit proportionnel, sont
« beaucoup plus graves que les imperfections inhérentes au
« système de la majorité ; et le principe selon lequel les ini-
« tiateurs entendent former les circonscriptions électorales con-
« tribuerait encore à aggraver ces inconvénients, puisque, en
« introduisant le système proportionnel dans quinze cantons
« et en maintenant la majorité simple dans 7 cantons, il crée-
« rait une flagrante inégalité de droit ».

En même temps, l'Assemblée radicale repoussait la seconde Initiative réclamant l'élection directe du Conseil National par le peuple.

* * *

Après les réunions d'Olten et de Berne la campagne pour la double Initiative s'engage très vive.

Les arguments invoqués de part et d'autres sont ceux déjà formulés dans les deux assemblées centrales.

Les réformistes relèvent, d'après les statistiques officielles, les injustices du système majoritaire, en citant les résultats de précédentes élections, et surtout celles de 1887 et 1881 :

En 1887 : La Droite avec 78.381 suffrages a obtenu 34 députés au lieu de 35 avec la R. P. Le Centre avec 70.962 suffrages a obtenu 24 députés au lieu de 32 avec la R. P. La Gauche avec 171.788 suffrages a obtenu 87 députés au lieu de 78 avec la R. P.

En 1881 : La Droite avec 97.977 suffrages a obtenu 36 députés au lieu de 41 avec la R. P. Le Centre avec 77.692 suffrages a obtenu 26 députés au lieu de 33 avec la R. P. La Gauche

avec 169.058 suffrages a obtenu 83 députés au lieu de 71 avec la R. P.

(La gauche, en minorité, obtient 12 sièges de plus qu'elle n'en devait avoir et la majorité).

D'autre part, avec le système majoritaire, les abstentions sont nombreuses :

En 1881, sur 638.589 électeurs inscrits, il y a 371.614 votants soit 58 %.

En 1884, sur 640.395 électeurs inscrits, il y a 384.735 votants soit 60 %.

En 1887, sur 650.194 électeurs inscrits, il y a 342.980 votants soit 55 %.

En 1890, sur 663.438 électeurs inscrits, il y a 388.482 votants soit 59 %.

C'est qu'en effet « dans beaucoup d'arrondissements les minorités qui n'ont aucune chance de faire passer leurs listes sous le système majoritaire, désertent le scrutin le jour des élections. Elles ne présentent même pas de candidats ». (J. de Genève 28 octobre).

En réalité, disent les réformistes, de 1880 à 1890, par suite des suffrages perdus des minorités, le Conseil National ne représentait que 34 à 40 % des électeurs suisses.

D'où « le conflit presque permanent entre la majorité des « chambres et la majorité du peuple, conflit prouvé par les « dernières votations populaires... c'est à ce désaccord qu'il « s'agit de remédier par l'introduction de la Représentation « Proportionnelle » (J. de Genève 17 octobre).

Ce conflit venait de se manifester avec éclat en juin à la dernière votation populaire. La loi fédérale organisant l'assurance en cas de maladies et accidents n'avait rencontré au Conseil National qu'un seul opposant ; en juin 1900 elle était

rejetée par le peuple à 194.092 voix de majorité. Les réformistes peuvent donc facilement proclamer que « les Chambres ne représentent pas le peuple sous le régime majoritaire ».

Mais surtout, reprenant et commentant le discours de Speiser à Olten, les réformistes insistent sur « l'égalité nécessaire du droit de vote pour tous les citoyens ».

Le principal argument des radicaux contre la réforme est dans la nécessité d'une majorité de gouvernement : « La reconnaissance absolue du principe que la majorité est souveraine a été l'expression suprême de la doctrine politique des hommes de 48 et le levier le plus efficace pour le développement pacifique et normal de l'État ». (D^r Hilty).

Mais, l'argument le plus probant pour la masse des électeurs est le fait que l'Initiative a été lancée par les éléments d'extrême gauche, parti socialiste et parti démocratique de la Suisse Orientale. « La réforme profitera uniquement aux socialistes » répète sans se lasser la majorité radicale.

Toutes les objections que nous avons déjà rencontrées contre la R. P. sont développées à nouveau : complication du nouveau système électoral, influence trop grande des comités politiques et embrigadement des électeurs, danger d'une nouveauté « véritable aventure », coexistence de deux régimes électoraux différents pour la même élection, inutilité de la R. P. avec le referendum, etc...

On ne parlera plus guère au cours de la campagne des résultats de la R. P. dans les différents cantons; nous les avons vus invoqués successivement au Conseil National par les deux partis ; sans doute son introduction est-elle encore trop récente

pour qu'il soit possible d'en tirer des conclusions dans un sens ou dans l'autre.

* * *

Le siège central de l'Association Suisse pour la Réforme Électorale est à Bâle ; ses bureaux fournissent à la Suisse Allemande des brochures en faveur de la réforme, entre autres les « Principes de la Représentation Proportionnelle » d'Ernest Naville et les principaux discours d'Oltén.

Dès le début, libéraux, démocrates, socialistes se sont prononcés pour la réforme. On put hésiter un instant sur l'attitude des conservateurs catholiques ; les radicaux espéraient qu'ils n'appuieraient pas la réforme dans les cantons où ils forment la majorité. Mais successivement, les catholiques de Lucerne, Fribourg, Schwytz se prononcèrent pour la réforme, à la suite des minorités catholiques des cantons voisins.

Toute la presse catholique, de même que toute la presse libérale et socialiste, appuie énergiquement la réforme. Dans le parti radical, à l'exception de Neuchâtel, on ne rencontre nulle part d'opposition sérieuse au mot d'ordre du Comité Central ; tous les comités cantonaux se prononcent très nettement contre la Proportionnelle.

Les réunions se multiplient. Le 7 octobre les réformistes organisent des conférences à Ebnatt, Pfäffikon, (Zurich) : Märstetten (Thurgovie), Monthey (Valais), Lausanne ; le même jour se tiennent des réunions contradictoires à Glaris, Bolligen (Berne).

Dans les différents cantons les radicaux réunissent des assemblées ; le 11 octobre à Bâle et Neuchâtel, le 14 octobre à Lucerne, le 21 octobre à Fribourg, à Balsthal (Soleure) etc... Les résolutions adoptées par ces assemblées ressemblent toutes à celle-ci votée à Lucerne :

« Les délégués du parti radical lucernois, après une étude
« approfondie de la question, décident d'agir de toutes leurs
« forces pour le rejet de la double Initiative, parce que le projet
« d'Initiative, en maintenant les frontières cantonales, crée
« deux droits différents, l'un dans les cantons où l'on voterait
« d'après le système proportionnel, l'autre dans les cantons
« où le système de la majorité absolue resterait en vigueur,
« ce qui amène une représentation injuste et fausse des partis,
« et que d'autre part il n'y a aucune nécessité qui oblige à
« changer le mode actuel d'élection du Conseil Fédéral ; enfin,
« parce qu'en proposant la double Initiative on poursuit un
« but de politique de parti et parce que cette Initiative est
« destinée à porter atteinte à l'unité et à la cohésion du parti
« radical ».

Mais la campagne des réformistes est plus vive encore. Chaque parti organise des assemblées, telles les réunions catholiques d'Einsielden le 14 octobre pour le canton de Schwytz, de Zoug le 19 octobre, de Lucerne le 15 octobre, de Genève le 21 octobre etc... ; les réunions libérales de Neuchâtel le 21 octobre, de Genève le 30, etc...

Les socialistes sont les plus ardents. A Bâle, ils réunissent quatre assemblées dans les deux seules journées du 13 au 14 octobre ; à Berne, le 14 octobre, l'Union ouvrière organise un cortège à Wabern, suivi de meetings en faveur de la R. P. etc...

La plupart des réunions sont organisées simultanément par les quatre partis d'opposition, ainsi à Zurich le 10 octobre, à Appenzell le 14 octobre, à St-Gall, Berne, Lucerne le 21 octobre, à Genève le 27 octobre, Lugano le 28, etc. Elles se terminent par des propositions engageant les électeurs à voter pour la R. P. ; ainsi à Olten, le 14 octobre, les délégués des partis d'opposition du canton de Soleure invitent le peuple

suisse à accepter la réforme... 1^o » parce que ils y voient un « postulat de la justice et une saine extension des principes « démocratiques ; — 2^o parce que les inconvénients que la « R. P. peut entraîner sont bien moindres que les inconvénients « réels du système de la majorité absolue... ».

Seuls, socialistes et démocrates prennent position en faveur de la seconde Initiative ayant pour but l'élection directe du Conseil Fédéral par le peuple ; les libéraux et les catholiques sont en majorité hostiles, mais s'abstiennent souvent de se prononcer pour ne pas nuire au succès de la R. P.

Mentionnons, pour être complets, les efforts des radicaux proportionnalistes de Neuchâtel. Ils expriment ainsi leur point de vue dans une réponse au « National Suisse », le grand organe des radicaux de la Suisse Romande :

« Les minorités ayant le sentiment d'avoir leur part légitime de représentation n'auront plus de grief fondé contre « la majorité et pourront collaborer avec celle-ci... La R. P., « si elle diminue quelque peu notre majorité, la rendra plus « solide, en la mettant à l'abri du hasard du scrutin majoritaire... ».

Mais les réformistes ne se font guère illusion sur l'issue de la campagne engagée. Le Journal de Genève écrivait le 3 novembre :

« A la veille de la votation populaire, il n'est pas plus facile « qu'il y a quelques semaines d'émettre un pronostic. D'après « les assemblées qui ont lieu un peu partout, les villes paraissent « acquises à la réforme électorale... l'inconnu est le vote des « campagnes...en général ce sont les populations rurales qui « fournissent les gros bataillons des bulletins négatifs dans les « votations referendaires... elles ont l'esprit plutôt conservateur et se méfient des innovations...

« Au moment où les promoteurs de l'Initiative ont lancé
« le mouvement, il s'agissait avant tout pour eux de faire
« une *éclatante démonstration...* ».

* * *

Le 4 novembre le peuple suisse rejetait 11 cantons 1/2 contre
10 1/2, et par 244.570 voix contre 169.018, l'Initiative intro-
duisant la Représentation Proportionnelle.

Les suffrages se répartissent ainsi par cantons :

	Oui	Non
Zurich.....	18 874	40 531
Berne..	19 051	40 292
Lucerne..	8 507	8 213
Uri.	1 750	915
Schwytz.....	3 881	1 219
Obwald.....	1 090	505
Nidwald.....	790	525
Glaris...	2 552	2 112
Zoug.....	1 633	1 392
Fribourg.....	13 003	3 829
Soleure.....	5 937	7 732
Bâle-Ville.....	3 701	4 627
Bâle-Campagne.....	1 137	3 880
Schaffhouse....	1 437	5 332
Appenzell Extérieur.	911	8 120
Appenzell Intérieur.....	1 267	1 108
St-Gall.	19 678	21 683
Grisons.....	6 125	9 517
Argovie	9 777	25 200
Thurgovie.	4 705	12 351
Tessin.....	7 964	7 479

	Oui	Non
Vaud.....	11 210	22 720
Valais.....	11 236	3 165
Neuchâtel	6 422	6 773
Genève.....	6 380	5 341

La campagne aboutissait donc à un échec marqué de l'Initiative proportionnelle. Aucun des grands cantons qui déterminent la victoire ne lui avait donné la majorité ; de plus la proportion des votants était relativement peu élevée, indiquant que la question ne passionnait pas encore l'opinion publique.

Les cantons acceptants sont, pour la plupart, à majorité conservatrice.

Le fait que la double initiative était lancée par le parti socialiste, abondamment exploité par ses adversaires, a inquiété un grand nombre d'électeurs. Le résultat du scrutin montre d'ailleurs que l'accouplement des deux questions leur a nui à l'une et à l'autre.

L'Initiative était prématurée ; la réforme aurait eu plus chances d'aboutir au fédéral, si, pour la proposer, on eut attendu que la Proportionnelle fut adoptée dans un plus grand nombre de cantons.

Mais les Proportionnalistes ne se montrent pas découragés de cet échec : « Il y a dix ans à peine que le scrutin proportionnaliste a été introduit au Tessin, à Neuchâtel, à Genève ; « c'est donc en faveur d'une idée jeune pour eux que les 169.000 « acceptants se sont coalisés... La Proportionnelle triomphera « un jour. Question de temps » (1). Ainsi s'exprimait M. E. Secretan, l'un des plus ardents promoteurs de la réforme.

(1) Revue Politique et Parlementaire, Secrétan, Chronique, décembre 1900 — p. 644.

L'INITIATIVE POPULAIRE DE 1910

Il nous faut pourtant attendre jusqu'en 1908 pour voir s'engager une nouvelle campagne proportionnaliste.

Les élections de 1908 des membres du Conseil National viennent de montrer de manière particulièrement frappante les graves défauts du système majoritaire. Les partis qui ne disposent pas, à eux seuls, de la majorité sont obligés, à la veille du scrutin, de s'allier à d'autres, réalisant ainsi les combinaisons les plus étranges et les plus variées.

A Zurich, radicaux, libéraux, conservateurs combattent ensemble les socialistes ; à Bâle, les deux partis bourgeois (radicaux et conservateurs) font cause commune au ballottage, tandis que dans les cantons de Thurgovie et de St-Gall, les conservateurs catholiques, les démocrates et les socialistes s'allient contre les radicaux. Pendant ce temps, au Tessin, les socialistes fournissent aux radicaux, l'appoint nécessaire pour écraser les catholiques, et à Genève, radicaux, socialistes et catholiques s'allient contre les démocrates (libéraux). Ailleurs, tout un parti se désintéresse de la campagne électorale ; ainsi, dans le canton de Vaud, les libéraux s'abstiennent dans deux arrondissements, fatigués d'une lutte sans issue ; dans le troisième arrondissement de Vaud, ce sont les socialistes qui s'abstiennent.

Ces résultats choquants du scrutin majoritaire, aux élections de 1908, allaient provoquer une nouvelle campagne proportionnaliste.

Aussitôt les élections terminées, les minorités démocratique catholique et socialiste de Zurich et de la Suisse Orientale se concertent pour lancer une seconde proposition d'Initiative.

Le moment est bien choisi : le recensement décennal de la population aura lieu en 1910, entraînant une nouvelle répartition des sièges dans quelques circonscriptions ; si l'on conserve le système électoral en vigueur, il faudra une fois de plus remanier arbitrairement les arrondissements électoraux.

Aussi les proportionnalistes de la Suisse Orientale sont-ils décidés à faire vite, afin que le peuple et les Etats Confédérés puissent être consultés avant les élections générales de 1911. Ils croient d'ailleurs fermement à la victoire ; la R. P., disent-ils, était une nouveauté en 1900 pour le peuple suisse, elle ne l'est plus aujourd'hui. D'après eux, il faudrait évaluer à 100.000 le nombre des voix gagnées à la réforme électorale depuis neuf ans ; et l'on pourrait compter sur tous les partis de la minorité : démocrates de la Suisse Orientale, socialistes, Volkspartei de Berne, libéraux romands, conservateurs libéraux de la Suisse allemande, conservateurs catholiques ; à ces groupes de minorité se joindraient nombre de radicaux clairvoyants.

Mais, dans la Suisse Romande, les partisans de la réforme sont plus hésitants sur l'opportunité d'une seconde Initiative ; plusieurs d'entre eux pensent qu'il serait préférable d'attendre quelques années, pour permettre l'introduction de la R. P. dans plusieurs cantons nouveaux où sa cause est presque gagnée déjà ; d'autre part, les résultats de la réforme dans le domaine cantonal sont encore discutés par ses adversaires ; « attendons, disent-ils, que les heureux effets de la R. P. ne puissent plus être contestées. »

L'Union libérale romande exprimait ces hésitations en déclarant au printemps 1909 que « le moment ne lui semblait pas opportun pour une seconde Initiative ».

Celle-ci était déjà lancée : une Assemblée réunie à Zurich

le 10 janvier 1909, représente les différents partis de minorité de la Suisse Orientale. On y décide d'organiser immédiatement le pétitionnement populaire ; il s'agit de recueillir les signatures nécessaires à une demande d'Initiative. Un Comité d'action est immédiatement constitué.

On reprend la formule de la première Initiative ; mais pour permettre l'application de la proportionnelle aux élections de 1911, on confie au Conseil Fédéral le soin de fixer par un arrêté, les détails d'application provisoire du principe de la R. P.

Le texte de l'initiative se trouve ainsi rédigé :

« L'article 73 de la Constitution Fédérale est abrogé ; il est remplacé par l'article ci-après :

« Les élections pour le Conseil National sont directes. Elles
« ont lieu d'après le principe de la proportionnalité, chaque
« canton ou demi-canton formant un collège électoral.

« La législation fédérale édictera les dispositions de détail
« pour l'application de ce principe.

« Jusqu'à la promulgation de la loi fédérale sur la matière,
« l'application du principe de la proportionnalité sera réglée
« par un arrêté du Conseil fédéral.

« Les élections d'après le système proportionnel auront lieu
« pour la première fois, lors du renouvellement intégral du
« Conseil National en 1911 ».

La nouvelle campagne proportionnaliste s'annonça tout d'abord sous d'heureux auspices. Le nombre des signatures, recueillies presque exclusivement en Suisse Orientale, s'éleva rapidement à 142.623, plus du double qu'en 1900. L'idée de la réforme avait sans aucun doute gagné du terrain.

D'autre part l'Initiative ne présentait pas les mêmes faiblesses qu'en 1900 : elle n'était liée à aucune autre réforme, et n'émanait pas spécialement du parti socialiste.

Mais une grosse déception ne tarda pas à se produire. Deux importants cantons catholiques, Fribourg et Valais, favorables à la réforme en 1900, se rangèrent parmi ses adversaires. Pressées dans leurs cantons par les partis de gauche, les majorités catholiques conduites par M. Python, le puissant maître du canton de Fribourg, repoussaient la réforme pour la Confédération, afin de n'avoir pas à l'introduire ensuite dans leur législation cantonale.

Cependant, à l'exception des catholiques de Fribourg et du Valais, tous les partis de la minorité allaient lutter sans déflections, pour le succès de la réforme.

* * *

Ayant conscience des progrès de l'idée proportionnaliste, le Conseil Fédéral se livre à une étude très sérieuse de la question débattue.

Il prépare un long message fort bien documenté, qui constituera la meilleure réfutation en Suisse des thèses réformistes.

Dès le 1^{er} novembre 1909, il adresse aux gouvernements des cantons qui ont introduit la R. P. une circulaire les invitant à répondre aux trois questions suivantes :

1^o Quelles sont les circonstances et les considérations qui ont amené le législateur de votre canton à introduire la Représentation Proportionnelle ?

2^o Quel système avez-vous adopté ?

3^o Quelle expérience avez-vous faite ?

Cette enquête, faite sans esprit de parti, avec le seul souci de l'exacte vérité, aurait pu donner des résultats extrêmement intéressants. Mais, il s'agissait avant tout de fournir des arguments en faveur de l'une ou l'autre thèse.

Aussi les réponses des gouvernements cantonaux sont-elles singulièrement déconcertantes. Soleure et Genève déclarent ne pouvoir répondre au troisième point du questionnaire ; Zoug fait de même, « les membres de son gouvernement étant d'un avis différent ».

Au Tessin, le gouvernement (radical) pense que le système « de la représentation proportionnelle a bien atténué les luttes « des partis ; mais qu'il a contribué à l'émiettement des anciens partis historiques ».

A Neuchâtel, les radicaux opposés à la R. P. fédérale sont au pouvoir. Aussi, ne saurait-on faire grand état de leur réponse peu favorable :

...« Dans l'idée de ses promoteurs, la R. P. devait avoir entre autres pour heureuse conséquence d'établir l'accord « parfait entre le peuple et ses représentants. Une loi votée par « une assemblée issue de la proportionnelle n'aurait jamais, « disait-on, rien à craindre du referendum. Mais l'épreuve de « ces dernières années a prouvé le contraire. Toute une série « de mesures législatives importantes destinées à rétablir « l'équilibre de nos finances, mesures adoptées à de très fortes « majorités par le Grand Conseil, à la suite d'entente entre les « principaux groupements politiques, ont été rejetées par le « peuple...

« La R. P. a-t-elle apaisé ou surexcité les luttes de partis ? « Il faut distinguer suivant les collèges. Dans ceux où la minorité était jadis trop faible pour se présenter avec quelques « chances de succès, l'introduction de la R. P. a réveillé les « passions. Mais dans les collèges où les partis se tenaient de « près et où il suffisait d'un revirement de quelques voix pour « déplacer la majorité, la bataille électorale a plutôt diminué « d'intensité, l'enjeu n'étant plus que d'un siège ou deux,

« alors qu'il était autrefois de la députation toute entière...

« Le système de la R. P. constitue un instrument électoral
« délicat et relativement compliqué... »

* * *

Le 1^{er} mars 1910, alors que l'Initiative allait être discutée par l'Assemblée Nationale, le Conseil Fédéral publie un long Message très étudié, recommandant le rejet de la représentation proportionnelle.

Le Conseil Fédéral y rappelle d'abord un certain nombre de propositions tendant au même but, qui ont été successivement écartées en 1872, 1877, 1883, 1889, 1890, 1898, 1900.

Sept cantons et un demi-canton ont appliqué le système de la proportionnalité aux élections des autorités législatives (Tessin, Neuchâtel, Genève, Zoug, Soleuze, Schwytz, Bâle-Ville, Lucerne). Le Message analyse les réponses des gouvernements de ces cantons au questionnaire du Conseil Fédéral. Il rappelle aussi l'application de la R. P. et en critique les résultats dans les pays suivants : Danemark, Belgique, Wurtemberg, Hambourg, Finlande, Serbie, Suède, Costa-Rica, Rasnanie.

Le Message étudie ensuite la procédure suivie en Suisse, analyse et critique les différents mécanismes proposés :

« Tous ces systèmes présentent, dans leur application des
« grands inconvénients, et nous ne saurions en recommander
« aucun... Tous sont plus ou moins compliqués et incompré-
« hensibles à la masse du peuple, ce qui est un grave défaut,
« car le peuple ne peut guère avoir confiance dans un régime
« électoral qu'il ne comprend pas... »

A cette critique des différents systèmes de Représentation

proportionnelle fait suite une longue discussion sur les avantages et les inconvénients respectifs du scrutin majoritaire et du scrutin proportionnaliste.

Le principal argument développé par le Conseil Fédéral est celui de la nécessité d'une majorité de gouvernement. Le Message s'exprime ainsi :

« Dans une démocratie bien ordonnée, l'existence d'une majorité est une condition nécessaire pour sa durée, pour sa vitalité, pour l'unité et la cohésion qui doivent constamment se manifester dans la vie politique du peuple, dans ses tendances et ses aspirations, pour le bon fonctionnement du régime représentatif et la marche régulière de la démocratie.

« Dans le régime monarchique, il y a du moins pour sauvegarder ce principe de durée, de stabilité, d'unité, le monarque... »

« Dans une démocratie c'est le principe majoritaire solidement maintenu qui peut surtout sauvegarder ces intérêts vitaux... »

« Dans l'intérêt supérieur de la démocratie nous ne devons rien faire qui vienne affaiblir, détruire peut-être le principe majoritaire... ».

Mais, ajoute le Message, il y a plus que ces objections théoriques. La R. P. est impossible pour la Suisse, si elle veut conserver ses institutions fédératives ; elle est inconciliable avec l'existence simultanée des deux Chambres, représentant l'une la souveraineté du peuple suisse tout entier, l'autre l'autonomie des cantons :

« Le système des deux Chambres en Suisse est en effet le produit d'une conciliation entre la souveraineté nationale et la souveraineté des Etats. Les cantons inégaux étant tous également représentés par deux députés dans le Conseil des

« États, il peut arriver qu'une majorité dans le Conseil des
« États ne représentant qu'une minorité dans le peuple fasse
« échec à une loi qui aura été votée au Conseil National par la
« majorité de ce Conseil représentant la majorité du peuple...

« Le Conseil des États a également été formé dans la pensée
« de faire contrepoids aux entraînements et à l'omnipotence
« de la majorité, aux tendances trop unitaires ou trop centra-
« lisatrices qui pourraient à un moment donné se manifester
« au Conseil National...

« Or il est évident que si l'on modifie la situation du Conseil
« National comme organe de la souveraineté nationale et de la
« majorité du peuple, et si l'on garantit une représentation des
« minorités dans le Conseil National, en réduisant inévita-
« blement la force de la majorité dans ce Conseil, on modifie,
« on fausse l'équilibre qui a été établi entre les deux organis-
« mes de notre vie fédérative... »

L'Initiative présente d'ailleurs une grave contradiction :
elle réclame l'égalité du droit électoral pour tous, mais le prin-
cipe majoritaire continuera de s'appliquer dans les petites
circonscriptions.

Pour toutes ces raisons, le Message Fédéral demande le rejet
de l'Initiative. Ses conclusions sont encore à citer :

« Il y a lieu d'écarter le système de la représentation propor-
tionnelle pour les élections du Conseil National :

« Parce que le besoin d'introduire la R. P., rejetée par la
« majorité du peuple en 1900, ne se fait pas sentir ;

« Parce que le mode actuel de scrutin a eu pour résultat
« d'assurer toujours l'existence d'une majorité, base néces-
« saire du régime parlementaire et du gouvernement, sans éli-
« miner les minorités importantes qui ont toujours eu une
« place au Conseil National ;

« Parce que la représentation proportionnelle aboutit fatale
« ment à la désagrégation des grands partis et des majorités et
« au morcellement et à l'affaiblissement de la Représenta-
« tion Nationale ;

« Parce que les divers systèmes de Représentation Propor-
« tionnelle appliquée jusqu'ici se sont tous révélés comme arti-
« ficiels, insuffisants et défectueux, et qu'on n'a point encore
« trouvé un système d'une application facile et sûre, suscep-
« tible de réaliser une représentation vraie et complète du
« corps électoral ;

« Parce que le système proposé par l'Initiative serait encore
« plus gravement défectueux, puisqu'il ne pourrait pas être
« appliqué dans toutes les parties du pays, dans tous les arron-
« dissements électoraux, et qu'il créerait ainsi des inégalités
« choquantes dans l'exercice du droit électoral des citoyens ;

« Parce qu'il entraînerait inévitablement une modification
« des bases de notre organisation fédérative actuelle et une
« transformation du Conseil des États ».

Les conclusions du Message résument parfaitement les arguments des radicaux adversaires de la réforme, nous les retrouverons au cours des débats devant les Chambres Fédérale et au cours de la campagne précédant le vote populaire.

* * *

Le Conseil National aborda le 5 avril la discussion de l'Initiative, qui allait occuper cinq longues séances.

Nous ne pouvons suivre ces longs débats, sans nous exposer à d'inutiles redites en analysant successivement les 27 discours auxquels ils ont donné lieu.

Nous y retrouverions les arguments partout invoqués contre

la Représentation Proportionnelle, et déjà rencontrés au cours de cette étude : nécessité de la présence au Parlement d'une forte majorité de gouvernement, danger de voir les grands partis « porteurs de l'idée nationale se désagréger en groupes et chapelles », difficulté de trouver un système de répartition des suffrages qui soit simple, pratique, compréhensible de tous et exact, etc...

Deux objections particulières à la Suisse et que le Conseil fédéral développait déjà dans son message, se retrouvent dans les discours des adversaires de la Proportionnelle.

Déjà en 1890, lorsque M. Ador avait déposé une motion demandant l'étude de la réforme électorale, un député radical de Fribourg, M. Jeanhenry soutenait une contre-motion réclamant la transformation du Conseil des États.

La R. P., dit-on, est incompatible avec l'existence et la composition des deux Chambre Fédérales :

« Avec l'organisation actuelle du Conseil des États, la minorité a dans le fonctionnement de nos institutions fédérales
« une force suffisante, sans qu'on vienne encore l'accroître
« par une représentation renforcée au Conseil National en diminuant ainsi dans ce Conseil celle de la majorité ; il faudrait alors par un besoin impérieux d'équilibre et de pondération, accroître la force de la majorité au Conseil des États ».

Cette thèse soutenue en particulier par M. Comtesse le président de la Confédération, semble facile à réfuter. MM. Secretan, Speiser, Ador, Motta l'ont fait avec beaucoup de force. Il ne saurait être question pour eux de modifier les institutions représentatives de la Suisse : le Conseil des États représente les cantons souverains, donc égaux entre eux, tandis que le Conseil National représente le peuple et doit le représenter exactement.

D'ailleurs la menace d'une modification du Conseil des États est vaine : « De tous les articles de la Constitution Fédérale, le plus intangible est celui qui forme le Conseil des États de deux députés par canton » (Secretan)

« En effet, dit M. Secretan, pour le modifier, il faudrait non seulement une majorité du peuple, mais aussi une majorité des États ; jamais la majorité des cantons ne laissera supprimer ou transformer le Conseil qui les représente ».

Remarquons aussi que les radicaux disposent au Conseil des États d'une majorité incontestée de 25 sièges sur 44 membres. En réalité, la minorité n'y est pas vraiment représentée, puisque si la droite catholique y compte 16 membres, le centre libéral en compte un, et le parti socialiste aucun.

D'autre part, les radicaux majoritaires critiquent comme en 1900, la formule de l'Initiative : « un canton, un arrondissement ». Cette solution créerait deux droits électoraux, le scrutin proportionnel ne pouvant pas fonctionner dans les circonscriptions élisant un ou deux députés (Uri, Obwald. Nidwald, Zoug, Appenzell-Rhodes Int., Glaris, Shaffhouse), Le Message dont l'argumentation sert de base aux débats du Conseil National, s'exprimait ainsi sur ce point :

« Une pareille proposition se condamne d'elle-même... la loi doit être la même pour tous... l'égalité des citoyens doit être respectée lorsqu'il s'agit d'établir de nouvelles dispositions législatives pour régler l'exercice des droits populaires et surtout du plus important de ces droits, le droit électoral des citoyens. Il faut que l'exercice de ce droit ait lieu partout et pour tous de la même manière, dans les mêmes conditions, avec les mêmes garanties et par le même procédé électoral. C'est là une exigence inflexible dans une démocratie ».

Les proportionnalistes répondent qu'en réalité la loi serait

bien la même pour tous ; mais dans les cantons n'ayant qu'un député, le quotient électoral se confondra avec la majorité absolue.

Comme en 1900, les résultats de la réforme dans les cantons sont exploités par les uns et les autres à l'appui de leur thèse.

Finalement, le Conseil National décide par 100 voix contre 45 de demander au peuple le rejet de l'Initiative Proportionnaliste.

Le Conseil des États discute à son tour la Représentation Proportionnelle dans sa session de Juin. La lutte se déroule ici entre la droite catholique et la gauche libérale, tandis qu'au Conseil National les socialistes et les libéraux avaient fourni les plus ardents défenseurs de la réforme.

Les orateurs ne pouvaient plus innover beaucoup. Cependant plusieurs conseillers, et surtout le rapporteur de la Commission, M. Munziger (de Soleure), apporte dans la discussion un argument encore peu exploité jusque là, tiré du texte de l'Initiative.

Le nouvel article constitutionnel autoriserait le Conseil Fédéral à régler par un arrêté émanant du pouvoir exécutif, l'application de la R. P. aux élections de 1911. Cette ordonnance serait en contradiction avec le fondement du droit public dans une démocratie, et contraire à toutes les traditions politiques suisses.

Le Conseil des États ratifie le vote du Conseil National par 26 voix contre 10 et 3 abstentions.

* * *

La campagne pour l'Initiative ne s'ouvre guère qu'au début d'octobre, à trois semaines du jour fixé pour la votation po-

pulaire. Elle est dirigée d'une part par le Comité Proportionnaliste, de l'autre par le Comité Central du Parti Radical.

Les arguments généraux ou spéciaux à la Suisse, que nous avons rencontrés dans le Message Fédéral et au cours des discussions devant les Chambres, sont développés à nouveau dans la presse et dans les réunions publiques.

Signalons seulement deux particularités de la campagne des radicaux pour le rejet de l'Initiative.

S'ils combattent la R. P., ils affirment la nécessité et leur désir sincère d'une représentation équitable de minorités.

Peu avant l'ouverture de la campagne, paraît une brochure de M. J. Dumur intitulée : « La Réforme Electorale ». M. Dumur critique la Proportionnelle qui est injuste pour les majorités et favorise trop les minorités. Il propose un système original qu'il baptise « La Représentation légale des minorités »

On voit le parti que les radicaux vont tirer de la thèse suivante développée par M. Dumur :

« ... Il est à supposer que de très nombreux initiants n'ont
« pas eu plus spécialement en vue la Proportionnelle, comme
« le laisserait volontiers croire la malheureuse rédaction de
« leur demande, mais qu'ils visaient simplement et avant tout
« à la représentation équitable des minorités, à savoir une
« question bien différente de la première et aussi juste dans
« ses prétentions que l'autre est par contre erronée dans les
« siennes.

« Si l'Initiative échoue, comme elle le mérite et comme cela
« est à souhaiter, il est donc certain que les partisans de la
« représentation des minorités ne se tiendront pas pour irrégulièrement battus, mais qu'ils prépareront immédiatement
« de nouvelles consultations populaires, jusqu'au moment où
« il sera enfin fait droit à leurs revendications...

« Chacun se déclare en effet d'accord avec celles-ci et disposé
« à accepter tout mode d'élection propre à leur donner satis-
« faction, pourvu que ce procédé ne mette pas en cause les
« droits d'autres partis, en intervertissant les rôles et ne com-
« promette ni la formation, ni la prépondérance des majorités
« dans la délégation.

« Il est d'ailleurs évident que les minorités ne sauraient se
« contenter à la longue des fins de non-recevoir qu'on leur
« oppose trop souvent, à savoir que leur représentation se réa-
« lise automatiquement soit par la division du collège primaire
« en de nombreux arrondissements électoraux secondaires,
« dans l'ensemble desquels les partis se compensent volontiers
« proportionnellement à leur importance générale, soit par
« les concessions devenant heureusement de plus en plus usuel-
« les entre partis dans chaque arrondissement en particulier...

« ...Malheureusement pour leur bonne cause, les partisans
« de la représentation légale des minorités se sont laissés hyp-
« notiser par le soi-disant dogme intangible de la proportion-
« nalité...

« Quant aux partisans avisés de la représentation légale des
« minorités, s'apercevant que la « Proportionnelle » est loin
« d'être « l'expression de la justice incarnée en matière élec-
« torale », mais qu'elle constitue au contraire une chimère
« irréalisable et dangereuse dans les opérations du scrutin, ils
« mettront définitivement au rancard la devise de la *propor-*
« *tionnalité* dans les élections en lui substituant, ou plutôt en
« reprenant, celle mieux appropriée de la *représentation légale*
« *des minorités*, qu'ils ont eu grand tort d'abandonner... » (1)

Cette tactique nouvelle des radicaux majoritaires, marque,

(1) J. Dumur, La Réforme Électorale Lausanne 1910. — p. 65 et suivantes.

en même temps que leur acharnement à combattre la Représentation proportionnelle, la conscience qu'ils ont des progrès de l'idée de la réforme électorale depuis 1900.

D'autre part, comme en 1900, les radicaux agitent « le spectre socialiste ». Cette fois pourtant les socialistes ne sont pas les seuls promoteurs de l'Initiative. Proportionnalite ; mais ils seront, tous le reconnaissent, les principaux bénéficiaires de la réforme.

Nous lisons dans le Journal de Genève du 20 octobre :

« Le seul sentiment qui empêche encore un certain nombre d'électeurs modérés d'accepter la R. P., c'est la peur d'augmenter le nombre des députés socialistes au Conseil National et l'influence de leur parti sur la législation fédérale... Les journaux radicaux se faisant pour une fois de fervents anti-socialistes, puisqu'il s'agit de conserver le pouvoir, agitent cette perspective comme un spectre afin de troubler les esprits timorés... »

« ...Le Conseil National comprend 7 socialistes qui, avec l'appui de 5 députés démocrates indépendants, forment une extrême gauche de 12 membres. Il est probable que sous le régime proportionnel, l'extrême-gauche compterait 25 à 30 membres... » (soit la 6^e partie environ du Conseil National).

D'ailleurs, répètent les radicaux, cette seconde initiative n'est, comme la première, qu'un assaut de toutes les minorités contre la majorité radicale. En lisant les articles de la presse suisse et le compte-rendu des discours des orateurs radicaux, on est frappé de voir que la plupart de leurs arguments peuvent se résumer ainsi : « L'Initiative est une machine de guerre contre le parti radical. Nous radicaux, devons donc la combattre de toutes nos forces.

« En agissant ainsi nous travaillons pour le salut de votre

« pays. Car il est indispensable au bonheur de la Suisse et à la « bonne marche de son gouvernement que le parti radical « conserve une majorité incontestée aux Chambres Fédérales ».

Les proportionnalistes ne nient pas du reste que la réforme ne sera préjudiciable qu'au seul parti radical, et lui fera perdre la majorité absolue au Conseil National :

« Evidemment, l'Initiative populaire demande aux radicaux un sacrifice ; son succès lui ferait perdre 20 à 25 sièges « environ que les partis libéral, socialiste, et catholique se partageraient ». (Journal de Genève, 8 octobre)

Et ainsi, quels que soient les mobiles désintéressés de ses promoteurs, la campagne devant le peuple suisse, nous apparaît réduite à une lutte politique.

Mais là réside précisément la faiblesse de l'Initiative Proportionnaliste. Le parti radical exerce le pouvoir en Suisse depuis plus d'un demi-siècle ; le pays lui doit son développement économique, son évolution démocratique, ses progrès sociaux dans le cadre traditionnel de ses principes d'autonomie cantonale et de liberté individuelle.

Certes, la négociation de la Convention du Gothard, par le Conseil Fédéral, vient d'affaiblir quelque peu son prestige dans la Suisse Romande ; comme tout parti à qui une longue possession incontestée du pouvoir a permis de réaliser la totalité de son programme et de gouverner sans opposition, il apparaît à beaucoup comme vieilli et quelque peu tyrannique.

Cependant la majorité du peuple lui reste fidèle ; et ses adversaires eux-mêmes doivent reconnaître la bonne administration du parti radical :

« On nous dit que la Confédération n'est pas mal gouvernée. Nous le reconnaissons volontiers. » (J. de Genève 11 Oct. 1910).

Soit, disent les proportionnalistes, mais des progrès restent possibles. Or, il apparaît que la parti radical ne trouvant plus en face de lui de minorités vraiment indépendantes, manque du stimulant et du contrôle nécessaire que constitue dans un régime parlementaire l'existence d'une opposition sérieuse.

Car, en dehors du tout petit groupe socialiste, il n'y a pas à ce moment à Berne d'opposition proprement dite. Les libéraux (centre droit) sont trop modérés et trop peu nombreux pour exercer au Conseil National une action sérieuse. La droite catholique composée surtout de magistrats cantonaux, s'est toujours intéressée davantage à la politique cantonale qu'aux grands débats intéressant la Confédération.

Or, « pour améliorer l'administration, il faut l'existence « d'une opposition aux Chambre Fédérales, non pas une opposition systématique, qui combat toujours le gouvernement, « mais un nombre suffisant de députés indépendants de toute « attache avec le pouvoir et avec le parti en majorité... Ils « rendront service au gouvernement, au parti au pouvoir lui-même qui a besoin de trouver en face de lui une opposition « sérieuse... » (J. de Genève 12 octobre).

D'ailleurs si le parti radical risque de perdre la majorité absolue au Conseil National, il n'en gardera pas moins le premier rôle. En effet chacune des minorités, libérale, catholique et socialiste est beaucoup plus près de la gauche radicale qu'ils ne sont près les uns des autres.

Du reste, il est probable que, même sans la Proportionnelle, les radicaux perdront aux prochaines élections un certain nombre de sièges au profit des socialistes, à Zurich, Winterthour, à Bâle, Berne et Bienne. Avec le régime majoritaire, Zurich et Bâle n'auront dans quelques années que des députés socialistes au Conseil Fédéral.

Enfin, il n'est pas politique de donner aux socialistes de fortes raisons de se plaindre de nos institutions ; le scrutin majoritaire leur donne figure de victimes devant le peuple suisse.

Tous les sièges perdus par la gauche radicale avec la Proportionnelle n'iront pas aux socialistes. Le Centre Libéral se trouvera renforcé considérablement, ainsi que la droite catholique. La réforme électorale créera ainsi un contre-poids nécessaire aux progrès de l'extrême-gauche. Le parti libéral et le parti catholique apportent le plus souvent aux radicaux une collaboration loyale et indépendante, pour le plus grand bien du pays.

* * *

Ces controverses alimenteront toute la campagne populaire. La lutte fut très vive, plus ardente qu'en 1900.

La très grande majorité du parti radical obéit au mot d'ordre de son Comité Central. Mais un peu partout des personnalités isolées du parti se rallient à la Proportionnelle. Dans le parti radical-démocratique de Zurich, parmi les démocrates bâlois, les radicaux neuchâtelois, les jeunes radicaux genevois, les radicaux valaisans et fribourgeois, des orateurs défendent la réforme avec succès, entraînant souvent derrière eux un nombre sérieux d'électeurs dissidents.

Les socialistes et les libéraux combattent, avec une belle unanimité, pour le succès de l'Initiative. Il n'en est pas de même dans le parti catholique. A Fribourg, le chef du gouvernement catholique, M. Python, alors qu'il réclamait la réforme en 1900, la combat aujourd'hui pour des raisons de politique cantonale. Dans le Valais, les partis conservateurs ne se prononcent pas, laissant aux électeurs la liberté de voter dans l'un ou l'autre sens.

A partir du 1^{er} octobre, les publications de tous genres se multiplient. Nous connaissons la thèse de M. Dumur. La brochure radicale de propagande contre la R. P. dénonce le mouvement révisionniste comme une coalition cléricale et socialiste, et répète les différents arguments que nous avons vu opposer à la réforme électorale dans le Message du Conseil Fédéral.

Un brochure émanant du Comité proportionnaliste répond aux objections faites aux principes : « Un canton, un arrondissement » et à la facilité laissée au Conseil Fédéral par le texte de l'initiative de mettre en vigueur la R. P. par un arrêté en attendant que les Chambres élaborent une loi organique.

L'auteur rappelle que l'un des reproches faits à l'Initiative de 1900 par M. Usteri, aujourd'hui Président du Conseil des États était l'absence d'une disposition semblable, facilitant l'application immédiate du nouveau principe constitutionnel en cas de retard dans les travaux parlementaires destinés à élaborer la loi organique.

Un tract reproduit une Proclamation des 60 députés proportionnalistes à l'Assemblée Nationale.

A quelques jours du scrutin les proportionnalistes publient le rapport par lequel M. Comtesse avait préconisé en 1890 l'introduction de la R. P. dans le canton de Neuchâtel. On sait que M. Comtesse, président de la Confédération, s'était prononcé énergiquement contre l'Initiative Proportionnaliste.

Ce rapport est un exposé remarquable de la thèse réformiste:

L'importance du débat

« La question électorale est la plus importante à résoudre dans nos démocraties... Si le suffrage universel doit être un moyen d'ordre et de gouvernement, c'est à la condition que

« chacun puisse concourir, pour une part égale, au choix de la
« représentation nationale et à la confection des lois... à la con-
« dition d'avoir une loi électorale qui assure la liberté, la sin-
« cérité et la vérité de l'élection...

Marchons vers le progrès

« Nous devons perfectionner chaque jour le suffrage univer-
« sel de façon à arriver à plus de précision dans la représen-
« tation du peuple...

La R. P. est une idée juste

« ...Il est juste de donner une représentation à la minorité
« injuste de l'exclure... Peut-on appeler le régime de la majo-
« rité absolue le gouvernement du peuple par le peuple ? Par-
« tout où les minorités n'ont pas leur influence proportionnelle
« sur la marche des affaires publiques, il y a un privilège au
« profit du plus grand nombre, et la tyrannie ne l'oublions
« pas, germe dans tout privilège...

*La R. P. conduit à la vérité du régime parlementaire et
du suffrage universel*

« ... Le suffrage universel ne méritera vraiment son nom
« d'universel que lorsqu'il arrivera à constituer une représen-
« tation nationale qui soit aussi exactement, aussi fidèlement
« que possible la nation représentée, dans ses éléments essen-
« tiels, dans sa majorité et dans sa minorité...

« ... De cette manière la démocratie sera vraiment la démo-
« cratie représentative, la démocratie signifiant l'égalité pour
« tous les citoyens dans la représentation du pays...

« ... Le suffrage universel n'aura plus alors de ces oscil-

« lations brusques et violentes qui le font aller souvent en
« sens opposé ...

« Nous aurons établi par là l'équilibre des forces sociales
« dont toute société qui veut vivre et durer a impérieusement
« besoin et qu'elle doit trouver en elle-même en permettant à
« la minorité de compter dans la représentation du pays dans
« la proportion de sa force numérique..

« Nous aurons sauvegardé dans la république représentative
« le droit du faible en limitant le droit du plus fort et en tem-
« pérant la loi du nombre...

La R. P. assure l'avenir de la démocratie

«... Une pareille mesure inaugurerait pour le suffrage univer-
« sel une ère nouvelle digne de sa période mûre et triomphan-
« te... ».

A côté de ces tracts et brochures, le comité proportionna-
liste édite et répand par milliers des cartes postales illustrées
et des timbres de propagande.

* * *

Pendant que la campagne se poursuit par les publications
de tous genres et par la presse, les réunions se multiplient.

Successivement, les différents partis prennent position dans
chaque canton pour ou contre la R. P. Ce sont par exemple les
assemblées radicales de Soleure, des Grisons, de Berne, de St-
Gall, tenues le dimanche 9 octobre ; la réunion du parti dé-
mocratique de la Suisse Orientale à Rapperschwyl (St-Gall) le
9 octobre ; le même jour la réunion du parti libéral neuchâ-
telois ; le 11 octobre la réunion des délégués du parti conser-
vateur à Lucerne, etc...

Puis les différents partis ayant décidé de leur attitude en

face de l'initiative proportionnaliste, et élu des comités d'action pour ou contre la R. P., convoquent des assemblées populaires.

Ainsi les comités cantonaux pour la R. P. organisent une réunion à Soleure, le 15 octobre, à St-Gall le 16 octobre, à Berne le même jour, etc... Certains réunissent une foule nombreuse: à Berne le dimanche soir 16 octobre il y a plus de 1000 personnes au Manège municipal ; de même à Bâle le 21 octobre dans la grande salle de la Burgvotet.

De même les comités radicaux contre la R. P. tiennent des assemblées populaires, le 16 octobre à Thoune, Schwytz, le 21 octobre à St-Gall, etc...

Les deux partis font partout un effort très énergique pour déterminer dans le sens qui lui serait favorable, les électeurs à la Votation populaire du 23 octobre.

Toutefois les proportionnalistes n'ont pas grande confiance dans l'issue du scrutin. Ils espèrent que la majorité des cantons leur sera acquise, mais la majorité du peuple leur échappera sans doute encore une fois.

Le 22 octobre à la veille du scrutin, le Journal de Genève écrivait :

« Lorsqu'il y a deux ans, l'Initiative fut lancée, personne « ne croyait à son succès et même beaucoup de proportion-
« nalistes convaincus la jugeaient inopportune...

« Elle a rencontré une faveur inespérée qui montre les pro-
« grès faits par l'idée de la R. P...

« Si elle ne l'emportait pas encore cette fois, dix nouvelles
« années ne s'écouleraient pas avant qu'elle ne fut introduite
« dans notre droit public fédéral. Mais il y a pourtant des
« chances sérieuses pour qu'elle triomphe dimanche... »

Le dimanche 23 octobre, l'Initiative était rejetée par 264.063 voix contre 239.514, soit à 25.000 voix de majorité seulement. La majorité des cantons lui était acquise par 12 cantons contre 10.

Les voix se décomposaient ainsi par canton :

	Pour	Contre.
Zurich.....	40.794	41.854
Berne.....	29.375	42.787
Lucerne.....	14.713	11.224
Uri.....	2.450	725
Schwytz.....	4.410	2.173
Obwald.....	1.368	519
Nidwald.....	1.054	549
Glaris.....	2.258	3.309
Zoug.....	2.512	1.156
Fribourg.....	3.905	11.638
Soleure.....	11.212	9.388
Bâle-Ville.....	6.733	5.179
Bâle-Campagne.....	2.894	4.977
Schaffhouse.....	2.461	4.966
Appenzelle Rh. Ext.....	2.553	8.549
Appenzell Rh. Int.....	1.758	771
St-Gall.....	29.467	27.553
Grisons.....	7.812	8.813
Argovie.....	18.747	23.558
Thurgovie.....	9.154	14.947
Tessin.....	9.582	4.906
Vaud.....	11.988	21.073
Valais.....	8.363	5.355
Neuchâtel.....	8.445	5.503
Genève.....	6.001	3.121

Si l'on compare ces différents chiffres du scrutin de 1910 avec ceux de 1900, on fait les constatations suivantes :

Le nombre des votants a augmenté de près de 90.000, passant de 413.500 votants en 1900 à 503.777 en 1910.

La Proportionnelle a gagné en 10 ans 70.000 suffrages nouveaux, tandis que le nombre de ses adversaires n'a augmenté que de 18.000.

Les huit cantons qui la pratiquent chez eux se sont prononcés pour la R. P. au fédéral.

Dans 18 cantons sur 22, la Proportionnelle a gagné des voix depuis 1910.

L'échec de la réforme était due presque entièrement à la défection des catholiques du Valais et de Fribourg. En 1900, les deux cantons donnaient 24.259 voix à la R. P. contre 6.994 opposants ; en 1910, la R. P. ne recueillait que 12.288 voix contre 16.993. La différence due à l'action de M. Python, était de 22.000 voix, formant presque toute la majorité opposée à la réforme.

Le vote du 23 octobre constituait donc presque un succès pour les proportionnalistes, et le Journal de Genève traduisait l'opinion générale en écrivant :

« La votation du 23 octobre consacre le triomphe moral de la R. P. en Suisse » (J. de Genève, 25 octobre).

Les radicaux eux-mêmes le reconnaissent. La Nouvelle Gazette de Zurich, dont le président du Comité central radical est directeur, écrivait au lendemain du vote :

« ... La réforme échoue, mais l'écart entre acceptants et re-
« jetants est si minime que la proportionnelle ne tardera pas
« à se représenter sous une forme ou sous une autre. Per-
« sonne ne peut s'illusionner à cet égard... »

Le scrutin du 23 octobre 1910 prouvait clairement que :

« malgré l'hostilité du gouvernement et des assemblées, bénéficiaires du régime majoritaire, l'idée de justice contenue dans la proportionnelle une fois lancée ne s'arrête pas et va au succès d'une marche plus ou moins rapide mais sûre » (1)

Il indiquait aussi non moins nettement le déclin du parti radical, et un certain mécontentement populaire dont l'une des causes était la Convention du Gothard.

Au lendemain même du vote, les proportionnalistes reprennent la lutte, en la portant cette fois directement devant le Parlement.

Le 25 octobre, les Chambres se réunissent à Berne. Trois jours après, une soixantaine de députés de la droite catholique, du centre libéral, de l'extrême-gauche socialiste et démocratique, déposent une motion invitant le Conseil Fédéral à soumettre aux Chambres un projet de loi introduisant le scrutin proportionnel.

Peu après les minorités adoptent un projet de loi élaboré par le Dr Kloti, qui devait servir de base de discussion, au cas où le Conseil Fédéral accepterait la motion déposée. Ce projet introduisait le système des listes conjointes, pour permettre la représentation de chaque région (V. plus bas, loi 1919).

La motion vint en discussion le 14 décembre devant le Conseil National. M. Speiser, député libéral de Bâle, la développe, engageant le gouvernement « à aller au devant des désirs exprimés par les 48 pour 100 du corps électoral ». Le recensement de 1910 modifiait pour les prochaines élections le nombre des députés à élire dans diverses circonscriptions ; le moment était donc favorable à une réforme de la loi électorale.

La majorité radicale se refuse à engager la discussion sur le fond.

L'Assemblée Nationale n'avait-elle pas, il y a quelques mois

(1) Deslandres — Revue politique et parlementaire. Avril 1919.

à peine, consacré de nombreuses et longues séances à la Représentation Proportionnelle ? D'ailleurs le peuple avait parlé il fallait respecter la volonté d'une majorité, faible sans doute, mais certaine. Enfin, disait-on, la réforme ne saurait être prête pour les prochaines élections de 1911.

La motion est repoussée par 89 voix contre 44. Mais, comme l'écrivait M. Secretan : « La réforme électorale reste à l'ordre du jour. » (1) Les proportionnalistes allaient saisir la première occasion favorable pour lancer une troisième Initiative populaire.

LA TROISIÈME INITIATIVE POPULAIRE 1913-1913

Un événement important de la vie internationale suisse va fournir aux proportionnalistes une merveilleuse occasion de reprendre leur campagne.

Au printemps de 1913, les Chambres Suisses ratifièrent la fameuse Convention du Gothard qui accordait à l'Allemagne un privilège économique exorbitant.

Ce fut dans toute la Suisse Romande, et dans une grande partie de la Suisse Allemande une explosion « d'indignation, « d'avoir vu sous la pression du Conseil Fédéral, les Chambres « ratifier contre l'opinion certaine de la majorité du peuple « un accord international désastreux pour l'indépendan- « ce du pays et refuser de soumettre ce traité aux « électeurs ; une explosion de colère de ne pouvoir agir pour « briser cet instrument d'emprise sur la vie économique de « notre pays » (2).

(1) Secretan. — Revue Politique et Parlementaire Février 1911.

(2) Journal de Genève, 9 oct. 1913.

Des manifestations populaires se produisirent dans plusieurs villes. Ainsi, à Genève, des étudiants voilèrent de crêpe les statues du monument national, et une assemblée tumultueuse se tint dans la plaine de Plainpalais.

Un Comité d'action se forme pour lutter contre la Convention du Gothard. Jugeant qu'il faut avant tout éviter que la colère du peuple ne l'entraîne à des manifestations stériles ou à de fâcheux excès, il cherche plutôt à éviter le retour de décisions aussi contraires à la volonté populaire.

Le Comité d'action s'efforce d'orienter le mécontentement général vers des réformes positives. Deux Initiatives vont être lancées.

L'une réclame le referendum facultatif pour les traités internationaux conclus pour une durée supérieure à quinze années ; elle devait aboutir au printemps 1921.

L'autre a pour but de faire enfin triompher le principe de la Représentation Proportionnelle.

* * *

Le 20 avril 1913 le Comité proportionnaliste de Zurich, qui avait déjà pris l'initiative de la campagne de 1910, décide de convoquer à Olten le dimanche 3 mai le « Comité Intercantonal d'Action pour la R. P. » Il proposera le départ d'une nouvelle Initiative populaire. Pour répondre à l'une des objections faites en 1910 au texte de l'Initiative, on parle de substituer à l'ancienne formule : « un canton, un arrondissement », un nouveau principe qui s'exprimerait ainsi : « chaque canton forme au moins un arrondissement ».

Le 3 mai, 65 délégués, représentant presque tous les cantons, se réunissent à Olten.

On y constate les progrès faits par la R. P. depuis 1910 :

St-Gall l'a adoptée pour les élections de son Grand Conseil, Zurich pour celle de son Conseil Communal. D'autre part, plusieurs journaux gouvernementaux ont reconnu la nécessité d'accepter la réforme électorale.

Il fut question de modifier le texte de l'Initiative, pour permettre la division de certains grands cantons en plusieurs arrondissements. Mais après une sérieuse discussion, au cours de laquelle fut exprimée la crainte que cette faculté ne permit à la majorité radicale des Chambres de « faire de la géométrie électorale », l'Assemblée d'Oltén décida de maintenir le texte des précédentes Initiatives.

On se borna à supprimer les deux derniers paragraphes du texte de 1910, donnant compétence au Conseil Fédéral pour fixer les conditions d'application provisoire de la réforme.

Le texte de la nouvelle Initiative se trouvait ainsi libellé :

« L'article 73 de la Constitution Fédérale est abrogé ; il est
« remplacé par l'article ci-après : Les élections pour le Conseil
« National sont directes. Elles ont lieu d'après le principe de
« la proportionnalité, chaque canton ou demi-canton formant
« un collège électoral.

« La législation fédérale édictera les dispositions de détail
« pour l'application de ce principe. »

Après avoir décidé de recueillir dans les plus brefs délais le nombre de signatures nécessaires à la demande d'Initiative Fédérale, le Comité Central exprima le vœu d'être secondé dans chaque canton par un Comité servant de lien entre lui et les différents partis proportionnalistes du canton.

Le Comité Central pour la R. P. présidé par le conseiller National Scherrer-Füllemann adresse un appel en faveur de

la réforme aux différents partis suisses, et entre autres au Comité Central du parti radical, lui demandant son adhésion au principe proportionnel.

A la réunion annuelle du parti radical, tenu en 1913 à Bienne le 8 mai, il fut surtout question de la nouvelle Initiative proportionnaliste. Quelques délégués (de Neuchâtel, de Vaud, de Zurich) plaident éloquemment la cause de la réforme électorale, mais le parti radical, à une très grosse majorité, n'en déclare pas moins « inacceptable » l'Initiative proportionnaliste.

La position des différents partis allait donc dans l'ensemble rester la même qu'en 1900 ou 1910 : d'une part les minorités de droite et de gauche groupées pour le succès de la réforme, de l'autre la grande masse des radicaux obstinés à conserver le scrutin majoritaire dont ils sont les bénéficiaires. Mais la majorité rejetante avait été si faible en 1910 qu'on pouvait espérer, le mécontentement général aidant, le succès de l'Initiative, si aucune défection semblable à celle des catholiques fribourgeois en 1910, ne se produisait dans les rangs des partis d'opposition.

Les Comités cantonaux d'action se forment rapidement. Le Comité Central adresse un appel aux proportionnalistes du pays tout entier, tandis que les listes de signatures sont mises partout en circulation.

* * *

Alors qu'en 1908 les partisans de la Proportionnelle étaient divisés sur l'opportunité de la demande d'Initiative, tous sont

d'accord en 1910 pour reconnaître que le moment est bien choisi, et que jamais la réforme n'a eu plus de chance de succès.

Mais la campagne est particulièrement ardente dans la Suisse Romande, où le mécontentement est le plus vif contre la politique extérieure des Chambres Fédérales. C'est là surtout que sont recueillies les 120.000 signatures réunies en quelques semaines par la demande d'Initiative.

A leur session de décembre 1913, les Chambres Fédérales constatent que le nombre des signatures nécessaires à une demande d'Initiative Populaire se trouve réuni.

Quelques mois plus tard, en mars 1914, le Conseil Fédéral adressait son Message aux Chambres sur la demande d'Initiative. Sans grande originalité, il reproduisait toutes les objections déjà faites précédemment à la réforme et concluait au rejet de l'Initiative par le peuple.

En juin 1914 le Conseil National, saisi de la proposition, consacre six longues séances à la discussion de la R. P., à laquelle prennent part plus de trente orateurs, et adopte le 19 juin, par 106 voix contre 62 la proposition de la majorité de la Commission recommandant le rejet de l'Initiative.

Parmi la majorité, figurent, à côté de 96 radicaux, 7 députés catholiques de Fribourg et du Valais, fidèles à leur attitude de 1910.

Le Conseil d'État devait être saisi de la demande d'Initiative, en automne 1914, et le vote populaire avoir lieu au début de l'année 1915.

*
* *

Mais le 2 août 1914, l'Allemagne déchaînait la guerre sur l'Europe, et la Suisse, mal protégée par sa neutralité, allait

porter toute son attention à maintenir intégralement son indépendance et son unité nationale.

Dans sa séance du 4 août 1914, l'Assemblée Nationale (Conseil des États et Conseil National réunis) confie au Conseil Fédéral l'exercice des « pleins pouvoirs » et, dans une pensée d'union nationale, suspend l'exercice des droits populaires : Initiative et Référendum.

D'un commun accord, on laisse donc sommeiller l'Initiative proportionnaliste.

Les Chambres Fédérales en délibérèrent cependant en avril 1915.

Au Conseil des États, M. Kunz, président de la Commission, déclare que le Conseil Fédéral éprouvait quelques scrupules d'user de ses pleins pouvoirs pour prononcer l'ajournement de la votation populaire. La Commission propose « en raison « des circonstances actuelles et pour éviter tout ce qui pourrait « troubler la concorde nationale, de renvoyer la discussion sur « l'Initiative proportionnaliste à des temps meilleurs, pour « l'aborder dès que les circonstances le permettraient. » L'ajournement est décidé à l'unanimité.

Au Conseil National, une seule voix s'éleva contre l'ajournement proposé, celle du socialiste Grimm (de Berne): « L'Initiative, dit-il, n'a rien perdu de son caractère d'urgence, mais « est plus nécessaire que jamais. »

Pourtant la guerre se prolongeant, les esprits reprirent leur équilibre et, un beau jour, les proportionnalistes pensèrent opportun de réveiller la réforme endormie. La Constitution ne dit-elle pas que c'est dans l'année même que les Conseils, quand une Initiative a été lancée, doivent formuler leur avis.

D'ailleurs, la majorité radicale venait de perdre quelques sièges aux élections de 1917 au profit de l'extrême-gauche so-

cialiste ; si, elle ne voulait pas perdre rapidement la popularité et l'autorité qu'elle conservait encore, il lui fallait peut-être modifier son orientation, s'adapter aux nouveaux courants d'opinion.

Cette préoccupation domina le Congrès Radical de 1917, tenu à Berne le 25 novembre. Il s'agissait d'éviter que la réforme électorale dont le succès semblait certain dès cette époque, ne se fasse contre le parti radical.

Le Congrès, à une grande majorité, décida de renoncer à son opposition de principe contre la R. P. et de se borner à présenter un contre-projet. Celui-ci tendait à modifier le texte de l'Initiative en permettant la division en plusieurs arrondissements des grands cantons.

Le parti radical avait ainsi l'occasion de prendre la direction du mouvement réformiste, en présentant au vote populaire un texte répondant à toutes les critiques formulées contre le principe : « un canton, un arrondissement ».

Le Journal de Genève célébrait cette décision comme une grande victoire pour la R. P. et écrivait le 28 novembre :

« La date du 25 novembre 1917 marquera dans les annales « de la réforme électorale en Suisse. C'est en effet ce jour-là « qu'elle a enfin brisé la résistance intransigeante que le parti « radical gouvernemental lui a constamment présentée jusqu'à « ce jour... »

Mais l'intelligence de cette tactique nouvelle du parti radical va se heurter à l'opposition un peu routinière et intéressée de la masse des députés de la majorité.

Au lieu d'une orientation nouvelle possible, c'est un dernier obstacle à la réforme électorale que la majorité parlementaire va chercher dans la décision du Congrès de Berne.

En effet, en présentant deux textes différents au vote po-

pulaire, on peut arriver à diviser les voix proportionnalistes, et à grouper sur chacun une majorité négative.

Dès lors, l'attitude des groupes de minorité « dépendra de « la question de savoir si la majorité du parti radical paraît décidée à prêter loyalement la main à une formule de conciliation, ou si elle cherche uniquement à manœuvrer pour « donner un croc-en-jambe à la réforme électorale » (J. de Genève du 2 décembre 1917).

* * *

Cette position nouvelle des différents partis s'affirma dès les premières réunions de la Commission du Conseil des États. Les membres radicaux manifestèrent tout d'abord leur opposition de principe à l'Initiative, tandis que les représentants de la minorité se déclarèrent en sa faveur ; puis les radicaux se rallient au contre-projet du Congrès de Berne, tandis que les minoritaires réservent leur décision.

Le 19 décembre, le Conseil des États aborde la discussion de l'Initiative proportionnaliste.

Le rapporteur, M. Kunz, critique la R. P. mais, affirme-t-il, « nous sommes disposés cependant par esprit de conciliation « à soutenir le contre-projet qui permet aux grands cantons de « former plusieurs arrondissements. A cette condition nous « admettons l'élection proportionnelle au Conseil National. »

Ce contre-projet est ainsi rédigé :

« ART. 73. — Les élections pour le Conseil National se « font d'après le système proportionnel. Elles ont lieu dans des « collèges électoraux fédéraux.

« Chaque canton, ou dans les cantons partagés, chaque « demi-canton forme un collège électoral. Toutefois les can-

« tons ou demi-cantons qui nomment au moins dix députés, « peuvent être divisés en plusieurs collèges électoraux de 5 députés ou davantage. La législation fédérale édictera les dispositions réglant l'application de ce principe ».

Ce contre-projet est appuyé au nom du Conseil Fédéral par M. Calonder.

Le désir de conciliation des radicaux paraissait sincère et les proportionnalistes hésitaient.

Mais voici qu'au nom d'un certain nombre de députés de la gauche, M. Baumann lit une déclaration disant « qu'ils appuieraient au Conseil des États le contre-projet radical, mais « qu'ils n'avaient pas renoncé à leur opposition de principe « contre la proportionnelle et qu'ils la maintiendraient devant « le peuple ».

Dès lors la position de la question était nette. Il ne restait plus aux représentants des minorités proportionnalistes qu'à faire bloc sur le projet primitif.

Au vote le contre-projet de la majorité est adopté par 23 voix contre 15 ; puis par 22 voix contre 15 le Conseil des États décide de proposer au peuple et aux cantons le rejet de l'Initiative.

* * *

Cette décision amenait le Conseil National à examiner une seconde fois l'Initiative Proportionnaliste ; il faut en effet que les deux Chambres se mettent d'accord avant que la question ne soit soumise au vote populaire.

Il semblait logique que le parti radical conservât l'attitude prise au Conseil des États et poussât à fond la manœuvre ébauchée. Craignait-il de perdre par une opposition peu loyale

à une réforme populaire des sympathies et des suffrages ? Ou bien faut-il accuser « le désarroi dans lequel se trouve actuellement la majorité parlementaire et la crise sérieuse que traverse le parti radical suisse » au dire du Journal de Genève (du 5 avril 1918) ?

Quoiqu'il en soit, la Commission du Conseil National écarte le contre-projet.

Le 16 avril 1918, l'Initiative Proportionnaliste est pour la seconde fois en discussion devant le Conseil National.

Les débats s'ouvrent par un rapport présenté par M. Ferrer :
« ce n'est pas, dit-il, dans un intérêt mesquin, mais pour le bien
« du pays, que le sort de l'Initiative a été ajourné. Le rappor-
« teur repousse les accusations portées à ce sujet contre la
« majorité. Il rappelle qu'en juin 1914 le Conseil National
« avait rejeté l'Initiative. Le 20 décembre 1917 le Conseil des
« États a pris une décision identique, mais en proposant au
« peuple un contre-projet. Il existe ainsi un désaccord entre
« les deux Chambres.

« Le parti de la majorité n'aime pas le système des contre-
« projets qui présente des inconvénients notoires. Un grand
« nombre de ses membres étaient toutefois disposés, dans l'in-
« térêt de l'union nationale, à se rallier à une réforme électorale
« mais à la condition que l'on renonçât au principe : « un canton,
« un arrondissement ». Or, même les proportionnalistes en ont
« reconnu les inconvénients. Ceux-ci concernent à la fois les
« cantons-arrondissements trop petits dans lesquels le système
« proportionnaliste ne joue pas, et ceux qui sont trop grands.

« Dans ces derniers, le député est trop éloigné de ses élec-
« teurs, il manque de contact avec eux. Avec le procédé des
« listes accouplées, on réintroduit la possibilité d'alliance contre
« nature.

« Devant l'intransigeance des proportionnalistes, il convient
« de poser la question de principe au peuple et de se soumettre
« à sa décision. Nous sommes certains, d'ailleurs, ajoute M. Fer-
« rer, que le peuple rejettera l'Initiative. »

Seul M. Scheurer (de Berne) défendit le compromis, dans
une idée de concorde nationale : « Depuis 1914, les conditions
« se sont considérablement modifiées. Le calme a fait place à
« une agitation générale. Le moment n'est pas venu de surex-
« citer les passions mais de les apaiser. C'est de ce sentiment
« qu'est né le contre-projet du Conseil des États ».

Au vote, le contre-projet ne recueille que 21 voix contre
135. Mais la majorité marqua une hésitation dans le vote du
préavis conseillant le rejet de l'Initiative ; il ne fut adopté que
par 78 voix contre 71 et 7 abstentions.

L'Initiative Proportionnaliste revint devant le Conseil des
États à sa session de Juin. Le contre-projet était abandonné
par ses auteurs, et par 20 voix contre 18 et 2 abstentions on
adopte le préavis négatif voté par le Conseil National.

Celui-ci ne fut donc voté dans les deux Chambres qu'à une
majorité très réduite. Mais celle-ci est due non pas à la conver-
sion de nombreux radicaux, mais bien plutôt au fait que le
parti radical ne possède plus qu'une très faible majorité aux
Chambres Fédérales.

C'est ainsi que la minorité de 18 voix au Conseil des États
est composée de la droite compacte à l'exception de M. Py-
thon ; des deux membres du centre libéral, des deux membres
de l'extrême gauche et d'un seul radical.

* * *

La dernière campagne en vue du vote populaire fixé au 13
octobre allait s'engager.

Elle fut des plus calmes.

On ne vit pas se multiplier, comme pour certains votes populaires et comme lors de la campagne proportionnaliste de 1910, les brochures de propagande, les réunions publiques, les campagnes de presse.

Journaux proportionnalistes et journaux radicaux constatent l'indifférence générale. La R. P. ne semble plus passionner personne.

Le Journal de Genève écrit le 4 octobre :

« Huit jours seulement nous séparent du scrutin populaire sur la R. P. On ne le dirait pas. Les nouvelles des fronts, la paix bulgare, la crise politique de l'Allemagne, les événements mondiaux qui bouleversent actuellement l'Europe, accaparent tellement et à si juste titre l'attention publique, que celle-ci a de la peine à se fixer sur autre chose... »

La National Zeitung (radical et majoritaire) constate ce même état d'esprit : « La R. P. ne passionne plus les foules... la campagne pour la R. P. est marquée par une grande différence... On la ramène à sa juste valeur de procédé électoral, préférable selon les uns, trompeur et fâcheux selon les autres, mais pour lequel il ne vaut guère la peine de se désunir... » (National Zeitung du 30 septembre 1918).

On comprend que toute l'attention publique se soit concentrée sur les grands événements de cet automne 1918, au cours duquel les événements militaires et les crises intérieures décidaient enfin du sort de la guerre engagée depuis 4 ans.

Sans doute aussi les deux thèses en présence étaient-elles trop connues. « Le procès du régime majoritaire était comme une de ces causes, à leur début, retentissantes, qui, reprises devant plusieurs juridictions, finissent par ne plus attirer

l'attention du public, l'opinion étant faite, l'affaire étant entendue ». (1).

* * *

Partisans et adversaires de la Proportionnelle ne firent donc pas un grand effort pour renouveler leurs bagages d'arguments. Ils se contentent le plus souvent de les adapter aux circonstances et à l'état d'esprit du moment.

Les radicaux rééditent les objections classiques faites à la Représentation Proportionnelle :

« La R. P. démolit la majorité, c'est son but... elle provoque
« et encourage le fractionnement des partis politiques... elle
« provoque et encourage la formation de groupes éphémères
« qui n'ont aucune raison d'être... Avec la Proportionnelle il
« n'y a plus qu'une majorité instable, qui varie à chaque ins-
« tant, qui ne peut avoir de vue d'ensemble... Avoir la majo-
« rité signifie pour un parti avoir la responsabilité... Les partis
« de minorité sont avant tout des partis de contrôle... Le parti
« au pouvoir doit avoir la force de réaliser ses idées, sans avoir
« besoin de rechercher tantôt l'appui d'un groupe, tantôt de
« tel autre... (Château d'Oex 28 septembre).

Mais le grand argument contre la réforme électorale, c'est la crainte des socialistes et le danger de voir l'extrême-gauche du Conseil National sensiblement accrue avec le nouveau scrutin. Les excès et les violences des socialistes au cours des derniers mois, les ultimatums et les menaces du « Soviet d'Oltén » ont irrité vivement de nombreux citoyens suisses ; les socialistes sont les plus ardents à réclamer la réforme élec-

(1) Deslandres. — Revue Politique et Parlementaire. — Avril 1919.

torale, et il est certain qu'ils en seront les principaux bénéficiaires.

Nous retrouvons les différents arguments invoqués par les radicaux dans l'Appel du Comité Directeur du parti radical-démocratique suisse daté de la fin septembre.

« Le but des auteurs de la nouvelle Initiative est de frapper
« le parti radical...

« Or notre pays a eu, ces soixante-dix dernières années, une
« phase heureuse de prospérité publique et de sain développe-
« ment. On ne saurait refuser au parti radical-démocratique le
« témoignage d'avoir puissamment contribué, par la façon dont
« il a mené les affaires politiques, à cette évolution. Mais dans
« l'esprit de nos adversaires il doit désormais en être autre-
« ment. Toutefois, avant de se décider à suivre une nouvelle
« voie, on a bien le droit, et aussi le devoir, de se demander à
« quoi elle aboutit.

« Or aujourd'hui déjà, nous voyons à l'œuvre des forces
« qui tendent à de toutes autres fins que celles auxquelles no-
« tre parti a appliqué son activité, des forces qui veulent non
« point édifier, mais détruire. Fortement imprégné de con-
« ceptions étrangères, divergeant des nôtres dans leur essence
« même, le parti socialiste exploite sans vergogne la détresse
« des temps actuels dans l'intérêt de ses buts politiques.
« Comme s'il ne suffisait pas des soucis qui viennent de l'ex-
« térieur au sujet de l'intégrité de nos frontières, de la sauve-
« garde de notre indépendance et de notre neutralité, ainsi
« que des mesures à prendre contre la famine qui menace notre
« peuple, on suscite avec une criminelle légèreté un danger
« intérieur par la menace d'une grève générale et de violences
« révolutionnaires...

« Ce n'est pas seulement de quelques sièges de plus ou de

« moins qu'il s'agira le 13 octobre, mais bien de l'orientation « future de la politique fédérale ». (Cité par l'Express du 10 octobre 1908.

..

Mais plus fort que la crainte du socialisme, le mécontentement général du peuple suisse contre la politique « de guerre » des Chambres Fédérales sera le principal argument des proportionnalistes.

Alors qu'en 1900, et même en 1910, les critiques des partis d'opposition contre le gouvernement des radicaux ne se faisaient entendre que modérément et ne trouvaient pas d'écho dans le peuple suisse, en 1918 le mécontentement est très vif et général.

« Mieux qu'aucune autre démonstration, la guerre s'est « chargée de nous convaincre des périls du système majori-
« taire si cher à tous les gouvernements autoritaires ou arrié-
« rés. La façon dont on est arrivé à jouer le peuple suisse en
« une heure d'émotion et d'abnégation patriotique, la résis-
« tance qu'on lui a opposée depuis dans les divers domaines
« de la pensée, de l'activité civique, les blessures qui furent
« infligées à son esprit d'équité, à ses sentiments de tout ordre,
« et surtout la persistance de certaines dictature matérielle
« et intellectuelle, sont autant d'attestations du recul moral
« auquel nous serions condamnés si un état de choses tel que
« celui que nous subissons depuis 4 ans devait se perpétuer... »
(Le Confédéré du 28 septembre 1918).

Cette protestation contre le régime des « pleins pouvoirs » trouve un autre écho dans ces lignes du Journal de Genève du 10 octobre :

« Nous ne voulons pas refaire l'histoire des erreurs commises
« au cours de la guerre actuelle... Cet esprit des « pleins pou-
« voirs » se manifeste, encore aujourd'hui, par une série d'em-
« piètements qui se font sentir très vivement. Au début de la
« guerre, on se plaignait surtout de l'attitude des milieux mi-
« litaires. Maintenant c'est dans le domaine économique que
« l'esprit autoritaire des pleins pouvoirs se fait le plus dure-
« ment sentir par des atteintes fréquentes portées non seul-
« lement au droit constitutionnel, mais encore à la liberté
« individuelle des citoyens. Un changement radical est né-
« cessaire dans la composition de notre parlement ».

De même, dans le journal de Genève du 5 septembre :

« Les expériences de ces dernières années ont fait sentir à
« beaucoup d'esprits qui précédemment avaient encore des
« préjugés contre la R. P., la nécessité d'un changement dans
« la composition actuelle du Parlement. Déjà la ratification
« de la Convention du Gothard, contraire au vœu certain de
« la majorité du peuple suisse, avait fait toucher du doigt
« le désaccord qui existe souvent entre le peuple et ses repré-
« sentants. C'est au lendemain de ce vote que la nouvelle Ini-
« tiative a vu le jour... Mais depuis 1914 le désaccord s'est
« encore accentué... L'obstination que la majorité parlemen-
« taire a mise pendant longtemps à couvrir les fautes de ses
« dirigeants, la difficulté extrême que les députés indépendants
« ont eu à obtenir la satisfaction ou la sanction que la cons-
« science publique réclamait, les obstacles de tous genres aux-
« quels se sont heurtés ceux qui luttaient contre les pleins
« pouvoirs, ou contre les abus que l'esprit des pleins pouvoirs
« a fait naître, tous ces phénomènes ont ouvert les yeux à de
« très nombreux citoyens ».

Les journaux majoritaires constatent eux aussi le mécon-

tentement du peuple suisse mais s'efforcent de couvrir la majorité radicale :

« Nous n'ignorons pas les arguments très forts en apparence
« que les proportionnalistes peuvent tirer des faits retentis-
« sants qui ont marqué la politique fédérale depuis le commen-
« cement de la guerre. De nombreuses erreurs ont été commises
« ... Les désaccords les plus graves, les plus douloureux ne se
« sont pas produits entre les partis mais entre les représentants
« de deux courants d'opinion fortement opposés. La R. P., ni
« le système majoritaire n'y sont pour rien... » (Tribune de
Lausanne du 3 octobre).

Il le semble bien, en effet, et il est difficile de comprendre comment la R. P. aurait évité les erreurs de la politique fédérale de 1914 à 1918.

Qu'importe ! En votant pour la réforme électorale on votera contre le parti radical, donc contre la politique de la majorité parlementaire et du Conseil Fédéral. Le principe de justice dont s'inspire la Représentation Proportionnelle ne sera pour rien ou pour bien peu dans le vote populaire ; celui-ci nous apparaît avant tout comme un vote politique.

. . .

L'assimilation que les proportionnalistes de la Suisse Romande vont essayer entre l'impérialisme des Empires Centraux et le système majoritaire, ne saurait modifier ce caractère politique de la campagne électorale :

« Générateur de haines et de compromissions malsaines,
« le système majoritaire est, à vrai dire, un vieux reste d'impé-
« rialisme puisqu'il laisse les minorités à la merci de la majo-
« rité, les empêche ainsi de se développer librement et norma-
« lement. Comme c'est aussi l'impérialisme qui a réglé jusqu'

« ici en Europe les relations de nation à nation, mettant les
« partis dans l'impossibilité de disposer d'eux-mêmes sans
« aucune entrave... » (Le Démocrate, cité par le Pays de Por-
rentruy du 28 septembre).

Nous retrouvons la même idée dans le Journal de Genève
du 12 octobre 1918 :

« Par une coïncidence que l'on pourrait presque appeler
« providentielle, le peuple suisse est appelé à se prononcer sur
« la Représentation Proportionnelle au moment même où,
« dans le monde entier, le principe de l'affranchissement des
« peuples est en train de triompher de l'impérialisme auto-
« cratique... »

* * *

Malgré le mécontentement général contre la majorité ra-
dicale, les réunions publiques ne se multiplient pas comme
dans les précédentes campagnes de 1900 et 1910.

C'est à peine si les partis prennent position dans les diffé-
rents cantons en convoquant des assemblées de délégués.

Tous les partis de minorités se déclarent en masse favorables
à l'Initiative : libéraux, catholiques, démocrates et socia-
listes. Seul le parti conservateur fribourgeois est divisé et a
proclamé la liberté du vote.

Par contre de nombreuses défections se produisent dans
le parti radical. C'est ainsi que l'assemblée des délégués du
parti radical neuchâtelois, réunis le 29 septembre à Corcelles
se prononce, après une longue discussion, en faveur de la
R.P .

Les radicaux bernois et zurichois, menacés avec le scrutin
majoritaire de perdre tous leurs sièges au profit, de l'ex-
trême-gauche se rallient en majorité à la R. P.

De même au Tessin, le Comité cantonal du parti radical a décidé à l'unanimité de laisser à ses adhérents l'entière liberté d'action pour la votation du 13 octobre. Même solution à Bâle-Campagne, où le principal journal radical, la *National-Zeitung*, fait campagne pour la R. P.

Mais l'ensemble du parti radical, ou mieux la plupart de ses chefs, continuent leur opposition obstinée à la réforme électorale. La R. P. se fera donc *contre le parti radical* tandis qu'elle pouvait aboutir avec lui.

. . .

Et en effet la cause de la Proportionnelle apparaît à tous comme gagnée.

Au cours de la session d'octobre des Chambres Fédérales, partisans et adversaires de l'Initiative sont tous d'accord pour reconnaître que la réforme électorale est à la veille d'aboutir à un succès décisif.

« Le seul danger qui pourrait menacer l'Initiative, ce serait « l'indifférence de ses partisans, qui se croyant sûrs du succès « se désintéresseraient d'une lutte trop facile, et s'abstiendraient de toute propagande, et même de la participation « du scrutin ». (J. de Genève 8 octobre)

L'indifférence du peuple est la caractéristique de cette dernière campagne proportionnaliste. Même dans les organes les plus ardents pour la réforme, la lutte fut, dans l'ensemble, assez molle, sans passion ni grands frais d'argumentation nouvelle.

Pour combattre cet état d'esprit, une réunion des députés aux Chambres Fédérales se tient à Berne à la fin de septembre « afin de se concerter sur les moyens à prendre pour éclairer le peuple suisse sur l'importance du vote sur la R. P. »

Le 13 octobre 1918, le peuple suisse acceptait le principe de la Représentation Proportionnelle par 299.550 voix contre 149.035.

Les suffrages se répartissent inscrits suivant les cantons :

	Electeurs	Votants	Accepteurs	Rejetants
Zurich	133 350	82 904	57 157	25 747
Berne	168 523	64 393	48 844	15 549
Lucerne	42 708	17 127	12 942	4 181
Uri	5 993	2 607	2 275	332
Schwyz	14 553	4 610	3 793	817
Oltwald	4 376	1 497	1 224	273
Nidwald	3 242	1 028	831	197
Glaris	8 449	4 463	2 711	1 752
Zoug	7 667	2 603	2 061	542
Fribourg	33 569	12 061	8 850	3 211
Soleure	32 370	16 485	12 423	4 062
Bâle-Ville	29 676	12 763	10 819	1 944
Bâle-Campagne	18 389	6 581	4 863	1 718
Schaffhouse	13 506	9 635	5 444	4 191
Appenzell-Rh. Ext.	13 841	8 770	3 101	5 669
Appenzell Rh. Int.	3 124	2 217	1 708	509
St-Gall.	65 795	46 299	28 874	17 425
Grisons	28 254	16 894	8 647	8 247
Argovie	55 552	43 303	23 285	20 018
Thurgovie.	31 510	24 288	10 857	13 431
Tessin	40 883	9 029	7 462	1 567
Vaud	77 144	27 304	13 454	13 850
Valais	32 328	11 252	9 962	1 290
Neuchâtel	34 445	11 570	10 782	788
Genève	37 089	8 905	7 180	1 725

Sur 440.000 suffrages, la R. P. obtenait donc une majorité de 150.000 voix, soit les deux tiers des votants.

C'est dans le pays tout entier que le peuple se prononçait en faveur de la réforme électorale puisqu'elle obtenait la majorité dans 19 cantons et demi sur 22. Seuls, Vaud, Thurgovie, Appenzell-Rhodes-extérieures la mirent en minorité.

Par contre, dans certains cantons, la R. P. triomphait à la presque totalité des suffrages, ainsi à Neuchâtel où elle abtenait 10.782 voix contre 788. Les quatre grands cantons, gagnés à sa cause, lui donnaient de gros effectifs d'acceptants : Zurich 57.137 voix ; Berne 48.844 ; St-Gall 28.874 ; Argovie 23.285

Mais le chiffre des votants est relativement peu élevé. Alors que la Suisse compte 936.336 électeurs, 448.588 seulement se présentèrent au vote, soit à peine 48 %. La R. P. a donc été acceptée par le 1/3 des électeurs suisses environ.

Cette proportion de votants est particulièrement faible dans quelques cantons. Dans le canton de Vaud, sur 77.144 électeurs inscrits il n'y a que 27.304 votants, soit 35 % seulement, A Genève sur 37.089 électeurs inscrits, 9.047 seulement sont allés voter soit 24 %. Au Tessin la participation du scrutin est de 22 %.

La Tribune de Lausanne en conclut : « Le peuple est d'une « indifférence croissante à l'égard de la chose publique » (21 octobre). En présence de semblables scrutins n'est-il pas permis de penser que la démocratie, même dans le pays où elle est « le plus avancée » n'est encore qu'un corps sans âme, une apparence et non une réalité ?

Plusieurs causes particulières peuvent expliquer du reste le chiffre élevé des abstentions. « La guerre détournait les

« esprits d'une réforme sans doute importante, mais incapable de passionner les esprits à l'heure où se jouait le sort du monde. La mobilisation troublait encore la vie nationale en Suisse. Les difficultés de la vie matérielle, les menaces du bolchevisme y causaient de grosses préoccupations intérieures. La grippe avait fait interdire les réunions publiques par lesquelles s'échauffent les esprits, et au jour du vote immobilisa beaucoup d'électeurs. Enfin et surtout la certitude de la victoire ne stimulait pas le zèle des proportionnalistes et brisait celui de leurs adversaires ». (1)

Quoiqu'il en soit et tel quel, le vote du 13 octobre 1918 constitue un grand succès pour la Représentation Proportionnelle.

On ne l'attendait pas aussi complet :

« L'impression que l'issue du scrutin a produite à Berne est considérable. Personne ne s'attendait à une décision aussi foudroyante. Les optimistes comptaient avec une majorité acceptante de 50.000 voix et des deux tiers des cantons » (La Liberté du 18 octobre 1918).

De même dans le Journal de Genève du 15 octobre 1918 :

« Nous comptons fermement sur la victoire ; mais nous n'osions pas l'espérer aussi complète. Et même elle aurait été plus éclatante encore si la participation au scrutin avait été plus forte et si les esprits n'avaient pas été absorbés par la préoccupation de la politique extérieure ».

. . .

Quel est le sens du scrutin du 13 octobre ?

(1) Deslandres. — Revue Politique et Parlementaire, Avril 1919.

Faut-il nous écrier avec le Journal « La Gruyère » (15 octobre) « La voix de la raison est certainement avec le sens de la justice, le principal motif qui a dicté le vote de dimanche ».

Nous ne le croyons pas. Le vote des électeurs est dirigé contre le parti radical, comme nous avons vu la campagne populaire orientée dans le même sens.

Ainsi l'interprètent tous les journaux suisses, par exemple le Journal de Genève du 15 octobre :

« Pour les défenseurs du régime majoritaire, pour le parti radical suisse, qui, à la très honorable exception de quelques partis cantonaux, avait pris position contre la réforme, c'est une véritable déroute... L'armée de jour en jour plus nombreuses des proportionnalistes de principe s'est accrue dimanche des innombrables mécontents qui, lassés de la politique à courte vue de la majorité actuelle, réclament un changement de régime... Le vote de dimanche est une date historique. Il sonne, en effet le glas du régime radical qui gouverne la Suisse depuis 1848... La politique de l'avenir ne peut-être qu'une politique de collaboration loyale de tous les groupes et de toutes les opinions sincères... »

D'après la Tribune de Lausanne, les plus grands facteurs de la victoire seraient : 1^o la célèbre géographie électorale ; 2^o les excès des pleins pouvoirs ; 3^o la façon par trop prussienne dont les milices ont été traitées dans les camps de rassemblement.

Pour certains, le vote du 13 octobre est en même temps une victoire socialiste.

« Les grandes agglomérations ont surtout donné en faveur de l'Initiative ; toutes les villes ont enregistré de formidables majorités d'acceptants. C'est ce qui a fait qualifier la journée de grande victoire socialiste. Il est certain que les socialistes seront les premiers bénéficiaires de la situation nouvelle,

« avec laquelle ils augmenteront leur contingent de députés à
« tel point qu'ils seront le premier ou le deuxième parti du
« Conseil National... (Le Peuple Genevois du 17 octobre).

Il semble bien en effet que le vote du 13 octobre ait eu surtout un caractère politique.

Quoiqu'il en soit, après plus de vingt années de lutte, la Représentation Proportionnelle était introduite dans la Constitution Fédérale Suisse.

CHAPITRE III

La Loi du 14 février 1919 L'élaboration et le vote de la Loi Analyse de la Loi

I

L'ELABORATION ET LE VOTE DE LA LOI

La Représentation Proportionnelle est acceptée par le peuple ; il appartient aux Chambres Fédérales d'élaborer et voter « la loi d'application ».

* * *

Aussitôt connus les résultats de la votation populaire du 13 octobre, le Conseil Fédéral nomme une Commission d'experts chargée de préparer le projet de loi ; le Président de la Confédération Calonder dirige leurs travaux.

C'est un avant-projet élaboré par un proportionnaliste de l'extrême-gauche, M. Klöti, qui servira de base aux discussions des experts. La Commission se prononce pour le système de la concurrence des listes tel qu'il est appliqué dans les cantons

de Bâle, Zurich, Neuchâtel, Genève et du Tessin. Elle écarte une proposition tendant à l'introduction du vote obligatoire comme étrangère à la révision constitutionnelle du 23 octobre. La Commission admet le panachage, mais repousse le cumul ; elle se prononce pour la possibilité illimitée de « listes conjointes » à l'intérieur de l'arrondissement électoral. Le système de répartition adopté est celui de la loi genevoise et de la plupart des lois cantonales.

Les conclusions de la Commission des experts adoptée par M. Calonder, une fois votées par le Conseil Fédéral vont être soumises à la Commission du Conseil National.

Le 28 novembre le Conseil Fédéral adresse un Message sur la R. P. aux Chambres. Ce message comprend un long exposé du projet et des différents systèmes ; il conseille le renouvellement anticipé du Conseil National. Le Gouvernement Fédéral, déclare le Message, s'est efforcé de tenir compte le plus largement possible des expériences faites dans les cantons.

Cependant la Commission du Conseil National chargée d'examiner le projet de loi sur la R. P. se réunit les 27 et 28 novembre. Elle écarte à une forte majorité le vote obligatoire et adopte dans son ensemble le projet du Conseil Fédéral. Un seul amendement est accepté qui rétablit la possibilité du cumul.

Toute la discussion va porter sur ces deux détails : le cumul et le vote obligatoire. Par « cumul », on entend à la fois le droit pour un parti de faire figurer plusieurs fois le même nom sur une liste (« cumul officiel ») et le droit pour l'électeur de répéter sur son bulletin de vote le nom de son candidat préféré (« cumul privé »).

Le vote obligatoire apparaîtra à beaucoup d'adversaires de la R. P. comme le dernier moyen de retarder, sinon de faire

échouer la réforme. Dès le lendemain de la votation du 13 octobre, les journaux majoritaires avaient très nettement déclaré que l'on s'efforcerait de charger la loi d'application de quelques autres dispositions contestées parmi lesquelles l'obligation du vote. Cette manœuvre pouvait entraîner une demande de referendum, aboutissant au rejet de la loi.

Devons-nous dire avec la feuille d'avis de la Chaux-de-Fonds (21 décembre 1918) :

« Quelle étrange procédure que celle qui contraint un parlement à mettre sur pied une loi qu'il a combattue et dont la première conséquence sera de priver de leurs sièges quelques-uns de ses membres ».

La particularité la plus intéressante du projet de loi, le procédé des listes « conjointes », sera admise sans discussion.

Il est vrai qu'il en avait été longuement question, lors des débats parlementaires sur le contre-projet radical en 1917.

...

La discussion devant le Conseil National s'ouvrit par la lecture de deux rapports sur le « projet du Conseil Fédéral et sur les principaux points en discussion », présentés, l'un par M. Straeuli (de Zurich), l'autre par M. Calame (de Neuchâtel) à la séance du vendredi 13 décembre 1918.

Des la seconde séance, le 16 décembre, un débat s'engage sur la possibilité du cumul officiel. L'article 4 du projet déclare que sur les listes de présentation, aucun nom ne doit figurer plus de deux fois.

Le but de cette disposition est d'obvier aux inconvénients du panachage, mais le cumul n'est pas le seul moyen et certains préconisent le procédé des candidats suppléants. Quel-

ques-uns réclament la faculté de « cumuler » sans aucune limitation, d'autres voudraient que l'on autorisa le double cumul (inscrire trois fois le nom d'un même candidat).

Les députés de la Suisse Romande combattent et le cumul et les candidats suppléants.

M. Calame soutient cette dernière thèse au nom de la minorité de la Commission. Il combat le cumul qui entraîne des manœuvres au sein de chaque parti et auquel nombre de cantons auraient peine à s'accoutumer ; il s'oppose aussi à l'adjonction des suppléants qui complique inutilement la procédure, et permet de voir des candidats élus avec moins de voix que leurs suppléants.

M. Maunoir (de Genève) est du même avis : à Genève, dit-il nous avons l'horreur des petits comités et nous ne pourrions admettre qu'un comité électoral favorisât un candidat aux dépens des autres ; nous aurions beaucoup de peine à nous accoutumer au cumul, comme à l'admission des suppléants ; nous n'avons pas de « candidats de première et de seconde cuvée ».

Son compatriote, M. Sigg, parle dans le même sens : en réalité, « le cumul est une sauvegarde pour les candidats qui sont en train de prendre un bain ». Le cumul est inutile, immoral et antidémocratique.

Le système du cumul est défendu par M. Straeuli qui cite l'exemple d'un certain nombre de cantons où il a permis de remédier très efficacement aux inconvénients du panachage.

De même M. Burren (de Berne) se prononce en faveur du cumul : celui-ci, dit-il, constitue un excellent contrepoids au panachage. Son absence avait occasionné aux élections municipales de Berne les plus graves inconvénients, qui ont cessé avec son introduction. D'ailleurs aucun parti n'est tenu de

faire usage du cumul ; mais celui-ci est une garantie indispensable pour les petits partis qui ont de la peine à former des listes compactes.

M. Oscar Schär (de Bâle) recommande le cumul, mais le préconise jusqu'à trois fois, tandis que M. Knellwolf (de Berne) propose le cumul illimité dans l'intérêt des petits partis.

Le système des candidats suppléants a pour avocats MM. Bertoni du Tessin, Grünenfelder et Turburg de St-Gall. Pour M. Bertoni un système admettant les rivalités entre candidats d'un même parti est immoral ; chaque candidat voudra chercher à se faire une place aux dépens de ses collègues. Sans doute le panachage permet-il d'écarter les candidats des autres listes, mais cette manœuvre est moins immorale que la lutte entre les candidats d'une même liste. En réalité le cumul fausse la R. P. tandis que le système des candidats suppléants est sans inconvénients.

Grünenfelder propose d'autoriser l'adjonction des candidats suppléants en supprimant le cumul, mais il juge nécessaire un palliatif au panachage et se ralliera au cumul à défaut des candidats suppléants.

Au vote, on repousse d'abord le cumul double par 99 voix contre 8 et le cumul illimité par 113 voix contre 4 ; puis le cumul lui-même est rejeté par 61 voix contre 58. Le système des candidats suppléants n'est pas plus heureux et succombe par 61 voix contre 51.

A la troisième séance, le mardi 17 décembre, l'article 9 concernant les listes conjointes est adopté sans débats.

Puis une courte discussion s'engage sur le deuxième alinéa de l'article 13 : « il est interdit de porter le nom d'un candidat plus d'une fois sur la même liste ». Le texte primitif autorisant le cumul privé a été modifié par la Commission à

la suite du vote de la veille rejetant le cumul officiel. Certains proposent de maintenir le texte primitif ; le cumul à titre privé est en effet indépendant du cumul prévu officiellement par les partis. Mais, malgré leurs efforts on conserve la nouvelle rédaction de l'article 13.

Un débat plus important va diviser le Conseil National sur la question du vote obligatoire. M. Bühlmann (de Berne) propose l'inscription dans la loi d'un nouvel article, tendant à l'introduction du vote obligatoire qui constitue, selon l'orateur, un corrolaire de la proportionnelle. D'ailleurs quelques cantons possèdent déjà le vote obligatoire, il serait injuste de ne pas l'appliquer aussi aux autres. Enfin, les grands partis sans le vote obligatoire sont désavantagés car ils ont plus de peine que les petits partis à mobiliser leurs électeurs.

Successivement différents orateurs combattent la proposition de M. Bühlmann.

M. Rothenberger (de Bâle-Ville) est partisan du vote obligatoire, mais pour les votations fédérales comme pour les élections du Conseil National ; aussi cette question ne saurait être liée au projet de Représentation Proportionnelle.

Pour M. Schneeberger (de Berne) l'obligation de voter n'existe pas ; les citoyens pas plus que les députés ne sont tenus d'exprimer leur opinion ; en tous cas la proposition n'a aucun rapport avec la R. P., et le fait que certains cantons possèdent déjà le vote obligatoire ne saurait constituer un argument probant, puisque ces cantons n'ont pas droit à une proportion plus forte de députés que les autres.

M. Strauli exprime l'avis de la Commission : sur le fond du problème elle est d'accord avec M. Bühlmann et a adopté un postulat dans ce sens, mais elle est opposée à la jonction du vote obligatoire avec le projet de loi actuellement en discussion.

Pour M. Micheli (de Genève) le vote obligatoire ne saurait être introduit sans une révision constitutionnelle. Il faudrait donc soumettre le projet de loi à un referendum populaire, et la liaison des deux questions risquerait de faire échouer la R. P. Aussi M. Feigenwinter (de Bâle-Ville) déclare-t-il que la proposition Bühlmann est le meilleur moyen d'ajourner encore la Proportionnelle.

La proposition Buhlmann n'en est pas moins adoptée par 56 voix contre 53.

. . .

Le Conseil National a donc voté dans son ensemble le projet de loi proposé par le Conseil Fédéral ; cependant sur les deux points controversés, le cumul et le vote obligatoire, il a rejeté les conclusions de sa Commission et du Conseil Fédéral.

La presse se partage sur le procédé du cumul, mais elle est unanime à repousser la proposition Bühlmann ; le peuple suisse pense comme M. de Dardel (de Neuchâtel) que « M. Bühlmann, avec sa vieille expérience de parlementaire, a cherché « à attacher le vote obligatoire à la proportionnelle, comme « on attache la pierre au cou du chien qu'on veut noyer » (1) On compte sur le Conseil des États pour supprimer du projet de loi l'article se rapportant au vote obligatoire.

A l'ouverture de la session extraordinaire de février, le projet voté par le Conseil National est à l'ordre du jour du Conseil des États.

La discussion s'engage dès la première séance, le 29 janvier 1919, sur la question du cumul.

Le rapporteur, M. Kunz (de Berne) propose d'adhérer dans

(1) Séance du C. N., du 28 janvier 1919,

leur ensemble aux décisions du Conseil National ; cependant la Commission admet le vote cumulatif, correctif nécessaire à la liberté du panachage ; d'autre part la majorité repousse le vote obligatoire.

M. Wettstein (de Zurich) est partisan du cumul qui a bien réussi à Zurich ; il a surtout d'après lui, l'avantage de ne pas obliger un petit groupe à laisser une partie de sa liste en blanc, ce qui est toujours dangereux.

M. Winiger (de Lucerne) fait observer qu'une partie de la Commission s'est prononcée pour le système des candidats suppléants, qui corrige aussi les inconvénients du panachage. M. Gabruzzi (du Tessin) invoque les expériences faites dans son canton ; le panachage a eu des conséquences fâcheuses ; pour parer à ces inconvénients le meilleur procédé est celui des candidats suppléants.

M. Rutty (de Genève) combat et le cumul et les candidats suppléants.

A la séance suivante le débat se poursuit, sans apporter beaucoup d'arguments nouveaux. Les trois thèses en présence : cumul, listes conjointes, ni cumul ni liste conjointes, sont soutenues alternativement. Le Conseil Fédéral intervient dans le débat ; M. Ador, président de la Confédération, déclare que si la question du cumul devait être cause de discorde, le Conseil Fédéral ne maintiendrait pas son opposition à ce système, qui est préférable en tous cas à celui des candidats suppléants.

Finalement le cumul l'emporte par 19 voix contre 15, et le texte du Conseil National est repoussé par 25 voix contre 10.

La troisième séance, le vendredi 31 janvier, est consacrée au vote obligatoire. La majorité de la Commission propose de supprimer cette disposition de la loi.

M. Kunz est partisan du vote obligatoire dont les partis bourgeois ont besoin, tandis que les socialistes peuvent négliger ce stimulant pour « conduire aux urnes leurs troupes disciplinées et compacte » M. Python (de Fribourg) propose un nouveau texte invitant les gouvernements cantonaux à établir l'obligation du vote.

Plusieurs conseillers combattent le vote obligatoire, entre autres MM. Wirz (d'Obwald), Pettavel (de Neuchâtel), Rader (de Schwytz). M. Ador, président de la Confédération, déclare qu'il ne faut pas introduire dans la loi une notion absolument étrangère à la proportionnelle.

Son avis l'emporte et le vote obligatoire est repoussé par 31 voix contre 8.

*
* * *

Le Conseil des États a ainsi rétabli le texte primitif proposé par le Conseil Fédéral ; il a amendé le projet de loi voté en décembre par le Conseil National, en rétablissant le cumul et en se refusant à admettre le vote obligatoire.

Ainsi modifié, le projet revient devant le Conseil National.

La Commission propose d'accepter le cumul. Après une courte discussion le cumul est rétabli par 78 voix contre 44.

M. Bühlmann retire sa proposition, et le vote obligatoire est abandonné.

Les deux Chambres s'étant mises d'accord sur un texte commun la loi devient définitive le 19 février 1919.

II

ANALYSE DE LA LOI DU 14 FEVRIER 1919

La loi suisse établit la Représentation Proportionnelle. La répartition des sièges est déterminée par le quotient obtenu en divisant le total des suffrages par le nombre des députés à élire plus un ; les sièges restants sont attribués aux plus forts restes inutilisés.

Le vote a lieu par suffrages nominatifs, la loi laisse toute liberté à l'électeur¹²⁴ et n'exige aucun quorum. Elle admet le cumul et les listes conjointes.

Pour simplifier le commentaire de la loi, nous exposerons d'abord dans ses grandes lignes le système adopté, puis nous étudierons les deux particularités du régime suisse : le cumul et les listes conjointes.

* *
* *

I. Circonscriptions Electorales

Chaque canton ou demi-canton forme un arrondissement électoral. La Suisse comprend donc 25 collèges électoraux.

Dans les arrondissements électoraux, où il n'y a qu'un seul député à élire (Uri, Obwald, Nidwald, Zoug, Appenzell-Rh. Int.), les élections ont lieu à la majorité relative, la R. P. n'y étant pas applicable.

Dans les vingt cantons ou demi-cantons où la Proportionnelle joue, le nombre des représentants varie de 2 à 32, suivant le tableau ci-dessous :

Zurich.....	25 députés
Berne.....	32 —
Lucerne.....	8 —
Schwytz.....	3 —
Glaris.....	2 —
Fribourg.....	7 —
Soleure.....	6 —
Bâle-Ville.....	7 —
Bâle-Campagne.....	4 —
Schaffouse.....	2 —
Appenzell-Rh. Ext.....	3 —
St-Gall.....	15 —
Grisons.....	6 —
Argovie.....	12 —
Thurgovie.....	7 —
Tessin.....	8 —
Vaud.....	16 —
Valais.....	6 —
Neuchâtel.....	7 —
Genève.....	8 —

Remarquons l'extrême variété des collèges électoraux, due à l'existence des cantons autonomes d'étendue très diverse, au sein de la Confédération.

La Représentation Proportionnelle ne joue avec sincérité que dans des collèges comprenant au moins 5 députés à élire. Aussi peut-on considérer que sur les 25 arrondissements électoraux suisses, dans 15 seulement la Représentation Propor-

tionnelle sera une réalité ; de ce fait on doit prévoir des chances d'erreur assez considérable dans la répartition des sièges pour l'ensemble du pays (1).

L'autorité cantonale est compétente pour toutes les opérations administratives que nécessite une élection :

Art. 1 de l'Ordonnance du 8 juillet 1919 : « Les gouvernements cantonaux prennent, conformément aux dispositions suivantes, les mesures nécessaires pour les élections du Conseil National. Ils désignent les organes auxquels incombe le soin de diriger et de surveiller les opérations électorales, en particulier de recevoir et de mettre au point les listes de présentation ainsi que de récapituler les résultats de l'élection (bureau électoral cantonal).

■
* *

II. Avant l'élection

Une élection suppose un certain nombre d'opérations et de formalités préalables. Elles varient suivant le mode de scrutin

(1) En Allemagne (loi du 27 avril 1920), le territoire du Reich est divisé en 35 grandes circonscriptions électorales, comptant environ un million d'électeurs (les femmes allemandes ayant le droit de suffrage depuis la révolution de 1918), et élisant une quinzaine de députés. En outre, ces circonscriptions du premier degré sont groupés en 17 « Unions de circonscriptions ».

La loi italienne du 2 septembre 1919 déclare que chaque circonscription doit élire au moins 10 députés.

En Belgique, depuis la loi du 30 décembre 1899, le nombre de députés à élire variait de 3 à 26 selon les circonscriptions ; onze arrondissements sur quinze élaient moins de 5 députés. Il en résulta des erreurs considérables dans la répartition des sièges pour l'ensemble du pays ; c'est ainsi qu'en 1910 les catholiques conservaient une majorité de 6 sièges à la Chambre des Représentants, avec une minorité dans le pays de 41.929 suffrages. La loi du 22 octobre 1919 a corrigé les imperfections du système belge, en groupant les arrondissements électoraux par provinces, dont la plus petite (celle de Limbourg) élit 7 députés.

employé, aussi n'est-il pas inutile de les étudier rapidement telles que les prévoit la nouvelle loi suisse (art. 3 à 12 de la loi).

Il s'agit de mettre l'électeur en présence de listes de candidats. Les partis sont tout puissants dans cette élaboration des listes. Sous tous les régimes électoraux les partis ont joué un rôle prépondérant ; l'existence des partis représente l'organisation nécessaire du suffrage universel. Mais il est certain que le système proportionnel leur donne légalement, avec la consécration officielle, un rôle plus considérable.

Les partis élaborent donc les listes de candidats ou « listes de présentation ». Ces listes doivent être adressées au gouvernement cantonal, 20 jours avant la date du scrutin, soit le lundi de la troisième semaine avant le jour du scrutin. C'est là une simple mesure d'ordre qui a pour effet d'éviter les manœuvres dites de dernière heure et de donner le temps au Département de l'Intérieur de dresser les tableaux nécessaires au dépouillement.

Remarquons que ce délai, ainsi que tous ceux prévus par la loi peuvent être modifiés par le gouvernement cantonal avec l'approbation du Conseil Fédéral.

Toute liste portera une dénomination pour la distinguer des concurrentes. On peut prévoir plusieurs listes portant des dénominations identiques ou similaires ; pour éviter toute confusion le gouvernement cantonal invite alors les groupes à s'entendre pour établir les distinctions nécessaires. D'ailleurs chaque liste est en outre distinguée par un numéro d'ordre

Les listes peuvent porter un nombre de noms inférieur à celui des députés à élire, mais elles ne peuvent pas dépasser ce chiffre. Si une liste contient plus de noms qu'il n'y a de députés à élire, ceux qui sont en excédent sont « biffés » d'office.

Le même nom peut figurer deux fois sur une liste mais non davantage (V. plus loin le cumul).

La faculté pour les partis de présenter un chiffre de candidats inférieur à celui des députés à élire, jointe à la possibilité du cumul, présente un grand avantage : elle permet aux comités de ne présenter que des candidats sérieux et ayant des chances de succès.

Toute liste doit être signée par au moins quinze électeurs domiciliés dans le canton. Les signataires fourniront la garantie du sérieux des présentations ; mais cette obligation n'empêchera aucun groupe quelque minime que soit son importance numérique, de faire acte de candidature (1).

On peut se demander si ce chiffre exigé de quinze signatures suffit à éviter le dépôt de listes n'ayant aucun caractère sérieux. On a songé parfois à exiger outre un certain nombre de signatures, le dépôt d'une somme d'argent, c'est ainsi, par exemple, que le projet de loi proportionnaliste wurtembergeois de 1905 exigeait le versement de 10 marcks par candidat.

« Aucun électeur ne peut signer plus d'une liste de candidats. Il ne peut pas retirer sa signature après le dépôt de la liste » (art. 5 alin. 2).

Une déclaration d'acceptation des candidats portés sur une liste n'est pas nécessaire ; mais « tout candidat peut décliner une élection par déclaration écrite... dans ce cas son nom est éliminé d'office de la liste » (art. 8).

La renonciation d'un candidat peut nécessiter son remplacement sur la liste. Celle-ci est possible jusqu'au treizième jour (soit le lundi de la deuxième semaine) avant le jour du

(1) En France aucun chiffre de signatures n'est exigé pour le dépôt d'une liste de candidats. Pour les candidatures isolées seulement, la loi de 1919 exige 100 signatures.

« scrutin. Les « propositions de remplacement doivent être accompagnées de la déclaration écrite des nouveaux candidats qu'ils acceptent une candidature ».

On veut éviter en effet un refus postérieur et la répétition de cette procédure. A défaut de cette déclaration, ou si le nouveau candidat est inéligible, son nom est biffé de la proposition de remplacement.

Dans ce cas, le mandataire sera invité à faire de nouvelles propositions de remplacement, et ainsi de suite, jusqu'à ce que la liste de présentation réponde aux exigences légales, à la condition cependant que ces diverses tractations ne dépassent pas le 13^e jour avant le scrutin, (soit le lundi de la deuxième semaine).

En déposant la liste de présentation, les quinze signataires désignent un « mandataire » chargé des relations avec les autorités ; celui-ci est, en quelque sorte, le représentant officiel du parti dans ses rapports avec l'administration. S'il n'y a pas de mandataire désigné « celui dont le nom figure en tête des signataires est considéré comme mandataire ». — On désigne aussi un « remplaçant » du mandataire.

C'est qu'en effet il peut surgir des difficultés après le dépôt de la liste. Nous avons vu l'éventualité du refus de l'un des candidats. Il peut se produire d'autres incidents : inéligibilité d'un des candidats (1), désignation incomplète (nom, prénom,

(1) Remarquons que l'autorité cantonale est compétente pour statuer sur l'éligibilité de tel ou tel candidat ; en France, au contraire, c'est le juge de l'élection, soit la Chambre pour l'élection des députés, qui est compétente pour examiner l'éligibilité.

La loi française du 12 juillet 1919 consacre le caractère juridique de la candidature, mais le préfet qui reçoit et publie la liste n'examine pas l'éligibilité des candidats. L'art. 6 qui détermine les pouvoirs du préfet est ainsi rédigé :

Les listes sont déposées à la préfecture après l'ouverture de la « période électorale, et au plus tard 5 jours avant celui du scrutin. « La Préfecture enregistre la liste et son titre. L'enregistrement est

profession, domicile, etc.), signatures nulles ou en nombre insuffisant, dénomination équivoque de la liste. Pour les résoudre, l'autorité cantonale s'adressera au mandataire désigné.

Un candidat peut-il figurer sur plusieurs listes dans le même arrondissement ? La question des candidatures communes est très controversée dans la doctrine. En effet, les admettre c'est introduire dans le dépouillement une source grave de complications. Par contre, si on les interdit, on porte atteinte à la liberté des électeurs; d'autre part ces candidats portés par tous les partis à la députation, sont des hommes dont la compétence est universellement reconnue, et dont tous tiennent à assurer l'élection.

Les lois de Genève, Fribourg et Neuchâtel autorisent les candidatures communes, mais le candidat doit déclarer avant l'élection, quelle liste doit bénéficier de tous les suffrages qui lui sont attribués.

La loi fédérale, au contraire, interdit les candidatures communes. L'autorité cantonale invite le candidat à opter. Si, jusqu'au seizième jour avant le scrutin, le candidat observe le silence, on procède à un tirage au sort et le candidat est biffé de toutes les autres listes.

ART. 6. — « Le candidat dont le nom figure sur plus d'une « liste d'un même arrondissement est invité immédiatement « par le gouvernement cantonal, à faire savoir au plus tard

« refusé à toute liste portant plus de noms qu'il n'y a de députés à « élire, ou portant le nom de candidats appartenant à une autre liste « déjà enregistrée dans la circonscription, à moins que ceux-ci ne se « soient fait rayer au préalable. Ne peuvent être enregistrés que les « noms de candidats qui ont fait leur déclaration en se conformant « aux dispositions des articles 4 et 5 » (l'art. 4 interdit les candidatures multiples ; l'art. 5 interdit la présentation de plus de candidats qu'il n'y a de députés à élire, règle l'ordre de présentation, et les déclarations de groupement). On voit les avantages des deux systèmes : le système suisse évite la nullité d'une élection mais entraîne l'attribution à l'administration de pouvoirs peut-être un peu arbitraires.

« le seizième jour (soit le vendredi de la troisième semaine)
« avant le jour du scrutin, pour laquelle de ces listes il opte.
« S'il ne se prononce pas dans le délai fixé, le sort désigne la
« liste à laquelle le candidat est attribué. Le nom du candidat
« est éliminé de toutes les autres listes ».

Mais la loi n'interdit pas les candidatures multiples : un candidat peut être porté sur plusieurs listes d'arrondissements différents. Après l'élection, le Conseil Fédéral l'invitera, s'il y a lieu, à opter pour l'un des arrondissements.

Le treizième jour avant le scrutin, soit le lundi de la deuxième semaine, jour à partir duquel il ne peut plus être apporté de modifications aux listes de présentation, celles-ci deviennent listes électorales définitives. Il ne reste plus alors, aux autorités cantonales qu'à faire publier et afficher les listes de candidats et à préparer les bulletins de vote.

Chaque liste est pourvue d'un numéro d'ordre, selon le rang de sa présentation :

« Le gouvernement cantonal publie les listes avec leur dénomination et leur numéro d'ordre ».

C'est de même le gouvernement cantonal qui s'occupe des bulletins de vote, dans les conditions suivantes :

« Les gouvernements cantonaux peuvent, à leur choix, ou
« bien autoriser l'emploi des bulletins de vote imprimés, re-
« produisant une des listes officiellement publiée, ou bien
« envoyer d'office aux électeurs les diverses listes pour être
« employées comme bulletins de vote ; l'envoi doit se faire au
« plus tard jusqu'au vendredi avant le scrutin.

« Les gouvernements cantonaux sont en outre tenus d'en-
« voyer officiellement aux électeurs ou de mettre à leur dispo-
« sition dans le local de vote, un bulletin de vote en blanc ayant
« suffisamment de place pour qu'on puisse y inscrire la déno-
« mination d'une liste et les noms des candidats » (art. 11).

C'est aussi au gouvernement cantonal qu'appartient le contentieux des opérations électorales préparatoires ; la compétence du Conseil National est exceptionnelle :

« Le gouvernement cantonal statue sur les plaintes qui lui
« sont adressées contre les décisions des organes cantonaux
« concernant les opérations préparatoires, les compétences du
« Conseil National sont réservées » (article 12).

En résumé, on peut distinguer trois périodes déterminées par la loi dans les opérations qui précèdent l'élection :

1^o élaboration des listes par les partis, cette période est close le vingtième jour avant le scrutin ;

2^o du 20 au 13^e jour avant l'élection, l'autorité cantonale règle avec le mandataire les différentes difficultés que le dépôt des listes a pu faire naître ;

3^o du 13^e jour avant l'élection jusqu'à celle-ci, l'autorité cantonale prépare matériellement les élections (publication des listes, impression et envoi des bulletins, etc.) (1).

*
**

III. *Le Bulletin de vote. — Liberté de l'électeur*

Voici donc achevées les formalités préalables. Le jour de l'élection est arrivé et les électeurs se pressent aux urnes. Comment voteront-ils ?

Le législateur suisse pouvait hésiter entre deux procédés : le système de suffrages nominatifs qui est celui adopté par la loi de 1919, et le système du vote de liste.

Dans celui-ci, l'électeur ne dispose que d'un suffrage, il vote

(1) La loi prévoit le cas où aucune liste électorale ne serait déposée. La liberté de l'électeur est alors totale. Il peut voter pour n'importe quel citoyen éligible. Sont déclarés élus ceux qui auront obtenu le plus grand nombre de suffrages. La majorité relative est donc seule exigée.

vraiment pour un parti, il émet un « vote de liste », la loi lui laissant seulement parfois la faculté de marquer sa préférence pour tel ou tel candidat. Le système du vote de liste est celui adopté en Allemagne, en Italie, en Belgique. Il n'est que difficilement conciliable avec la panachage, et restreint considérablement la liberté de l'électeur.

En Allemagne la liberté de l'électeur est restreinte au maximum par la loi du 27 avril 1920. La loi ne lui permet ni le panachage, ni le cumul. Il ne peut même pas indiquer sa préférence pour tel ou tel candidat, mais doit accepter l'ordre d'inscription sur la liste. Aussi cet ordre d'inscription présente-t-il une grande importance. « Les noms des candidats à la députation doivent être inscrits dans un ordre déterminé et facile à reconnaître » (article 16).

Dans ces conditions, le bulletin de vote n'est plus une désignation des députés, mais un simple choix entre différentes listes électorales.

« Le bulletin de vote ne doit contenir que les noms d'une seule liste de circonscription. Un seul nom suffit. A la place du nom ou à côté peut figurer le numéro de la liste officiellement porté à la connaissance du public » (article 24).

En Italie la liberté de l'électeur est davantage respectée. La loi du 2 septembre 1919 envisage deux hypothèses :

1^{er} Cas. — La liste est complète, c'est-à-dire porte un nombre de candidats correspondant à celui des députés à élire. L'électeur ne peut pas panacher. Il peut seulement « manifester sa préférence pour des candidats de la liste qu'il a choisie » (art. 42 alin. 2). Il émet ainsi un « vote de préférence » — « Le nombre des préférences que l'électeur peut exprimer ne

« peut être supérieur à un, lorsqu'il y a 5 députés à élire, à deux s'il y a de 5 à 10 députés, à trois s'il y a de 11 à 15 députés à 4 s'il y a plus de 15 députés à élire » (article 42, alinéa 5).

2^e Cas. — La liste est incomplète, c'est-à-dire, ne porte pas autant de candidats qu'il y a de députés à élire. Alors l'électeur peut compléter la liste par l'adjonction de noms portés sur des listes concurrentes. Mais « on ne peut exercer « simultanément le droit de préférence et le droit d'adjonction » En usant du droit d'adjonction l'électeur émet un « vote additionnel » au profit d'un candidat déterminé.

Le nombre de ces votes additionnels est rigoureusement limité : d'une part **on** ne peut que compléter les listes, sans excéder le nombre des députés à élire, d'autre part les votes additionnels sont soumis à la même limitation que les votes de préférence.

Ainsi, dans aucun cas, l'électeur italien ne peut biffer le nom d'un des candidats portés sur la liste, sa liberté se borne à la compléter, si elle n'est pas entière, ou à marquer sa préférence pour tel ou tel candidat.

L'électeur belge ne dispose également que d'un suffrage. Il peut voter, soit pour la liste, en acceptant l'ordre de présentation, soit modifier l'ordre de présentation en votant pour un candidat déterminé. L'électeur belge ne peut ni panacher, ni biffer, il ne peut qu'indiquer sa préférence pour un candidat et *un seul*. Sa liberté se trouve donc singulièrement restreinte.

* * *

Il en est tout autrement en Suisse où la loi introduit le système des suffrages nominatifs. L'électeur dispose d'autant

de suffrages qu'il y a de députés à élire, il émet des votes nominatifs sur chacun des candidats, et vote ainsi à la fois pour un parti et pour des candidats considérés individuellement.

La loi suisse laisse à l'électeur la plus grande liberté, il peut déposer dans l'urne une liste imprimée ou manuscrite, il a le droit de panacher, de rayer des noms, de les remplacer ou de ne pas les remplacer. Libre à lui aussi de voter pour une liste incomplète, c'est-à-dire contenant moins de candidats qu'il n'y a de députés à élire, ou encore d'inscrire deux fois (mais pas davantage) le nom d'un ou plusieurs candidats qu'il veut avantager.

ART. 13. — « L'électeur vote en se servant soit d'un bulletin « de vote imprimé, soit d'un bulletin blanc. Dans ce dernier « cas, il peut remplir son bulletin entièrement ou partiellement « avec les noms des candidats qui figurent sur l'une quelconque « des listes déposées. Il peut apporter de sa main, sur une liste « imprimée, toutes suppressions, modifications ou additions « qu'il juge opportunes ».

La loi apporte une seule restriction à la liberté de l'électeur : « Les bulletins de vote multipliés par des moyens mécaniques sont nuls s'ils portent des noms de candidats inscrits sur des listes différentes ». Cette disposition a pour but de rendre plus difficile la manœuvre classique d'un groupe d'électeurs utilisant le panachage pour priver le parti adverse de ses « têtes de liste ».

Les suffrages qui seraient attribués à des électeurs non candidats ne sont pas nuls, comme dans la loi genevoise par exemple, mais comptent comme suffrages complémentaires lorsque le bulletin de vote porte la dénomination d'une liste. La seule sanction est la suivante : « les noms qui ne figurent sur aucune liste n'entrent pas en ligne de compte » (1).

(1) L'exclusion des candidats ne figurant pas sur les listes officielles a surtout pour but d'éviter les complications dans le dépouillement

La loi suisse distingue trois catégories de suffrages : les suffrages nominatifs, les suffrages de liste et les suffrages complémentaires.

Les suffrages « nominatifs » sont les voix accordées individuellement aux différents candidats.

Les suffrages « complémentaires » sont :

1^o Les suffrages rayés ou laissés en blanc ;

2^o Les suffrages donnés à des candidats non inscrits sur les listes officielles ;

3^o Les suffrages répétés plus de deux fois sur le même nom.

Les suffrages « de liste » sont les voix accordées aux différents partis. Ils servent à déterminer le chiffre électoral de chaque liste en vue de la répartition des sièges. Le nombre des suffrages de liste est formé par le total des suffrages nominatifs et des suffrages complémentaires.

Les suffrages nominatifs ont donc une valeur double, ils comptent à la fois pour un parti et pour des candidats.

Incomplet, un bulletin de vote a autant de force électoral que complet, pourvu qu'il désigne le titre d'une liste officielle; suffrages non exprimés, ou laissés en blanc, ou nuls, ou rayés et non remplacés, sont comptés comme suffrages complémentaires à la liste choisie par l'électeur.

Mais si le bulletin de vote ne porte le titre d'aucune des listes officielles, on ne compte que les suffrages nominatifs donnés aux candidats officiels; les autres sont perdus et constituent les « suffrages blancs ».

Dans certains projets de lois proportionnalistes, notamment à Genève on avait proposé de considérer les noms des candidats, qui ne figurent point sur les listes officielles, comme formant ensemble une liste spéciale qui aurait le droit de participer comme les autres à la répartition des sièges. Cette combinaison avait pour avantage de respecter la liberté des électeurs dans la plus large mesure possible.

Passons en revue les différentes modalités que peut présenter le bulletin de vote. Soit 8 députés à élire (Collège de Genève par exemple).

a) Un bulletin de vote porte une liste radicale officielle avec 8 candidats radicaux (liste compacte). Ce bulletin compte pour un suffrage à chacun des 8 candidats radicaux et pour huit suffrages de liste à la liste radicale.

b) Un bulletin de vote porte une liste radicale officielle avec 6 candidats radicaux, les deux derniers noms ayant été rayés par l'électeur (liste incomplète).

Un suffrage nominatif sera compté à chacun des 6 candidats non rayés, deux suffrages complémentaires seront en outre attribués à la liste radicale, suffrages nominatifs et suffrages complémentaires s'additionneront pour donner 8 suffrages de liste à la liste radicale.

c) Un bulletin de vote porte une liste radicale officielle avec 4 candidats radicaux, 2 candidats démocrates, 1 candidat ouvrier, et un nom en blanc (liste panachée et incomplète).

Ce bulletin compte pour un suffrage à chacun des 4 candidats radicaux, pour 5 suffrages de liste à la liste radicale (4 + 1 suffrage laissé en blanc) ; pour un suffrage à chacun des deux candidats démocrates, pour 2 suffrages de liste à la liste démocratique ; pour un suffrage au candidat ouvrier, pour un suffrage de liste à la liste ouvrière.

d) Un bulletin de vote porte simplement une liste radicale officielle sans aucun nom de candidats (liste incomplète). Ce bulletin compte pour 8 suffrages de liste à la liste radicale.

e) Un bulletin de vote ne mentionne le titre d'aucune des listes officielles et porte 8 candidats radicaux (bulletin complet sans nom de liste). Ce bulletin compte pour un suffrage à chacun des 8 candidats radicaux et pour 8 suffrages de liste à la liste radicale.

f) Un bulletin de vote ne mentionne le titre d'aucune des listes officielles, et porte 5 candidats radicaux et 3 candidats démocrates (bulletin panaché complet sans nom de liste).

Ce bulletin compte pour un suffrage à chacun des 5 candidats radicaux et pour 5 suffrages de liste à la liste radicale ; pour un suffrage à chacun des 3 candidats démocrates et pour 3 suffrages de liste à la liste démocratique.

g) Un bulletin de vote ne mentionne le titre d'aucune des listes officielles, et porte 3 candidats radicaux, 2 candidats démocrates et 1 candidat ouvrier (bulletin panaché incomplet sans nom de liste).

Ce bulletin compte pour un suffrage à chacun des 3 candidats radicaux et pour 3 suffrages de liste à la liste radicale ; pour un suffrage à chacun des 2 candidats démocrates et pour 2 suffrages de liste à la liste démocratique ; pour un suffrage au candidat ouvrier et pour un suffrage à la liste ouvrière. Mais ce bulletin étant incomplet, puisqu'il ne porte que 6 candidats sur 8 députés à élire, les 2 suffrages laissés en blanc sont nuls ; ils ne peuvent en effet être attribués à aucune liste, puisque le bulletin de l'électeur n'a indiqué aucun nom de liste.

h) Un bulletin de vote mentionne le titre d'aucune des listes officielles, et porte 4 candidats radicaux inscrits une fois, et deux inscrits deux fois (bulletin complet avec noms cumulés). Ce bulletin compte pour un suffrage à chacun des candidats radicaux inscrits une fois, pour deux suffrages aux deux candidats radicaux inscrits deux fois, et pour huit suffrages de parti à la liste radicale.

i) Un bulletin de vote porte une liste radicale officielle ; le nom d'un des candidats officiels est remplacé par le nom d'un autre candidat déjà inscrit. Celui-ci se verra attribuer deux suffrages nominatifs, tandis que ses co-listiers non rayés en

recevront chacun un ; d'autre part la liste radicale obtient huit suffrages de liste.

Ces exemples nous permettent d'indiquer facilement les conséquences du biffage, du panachage et du cumul, en nous rappelant la distinction entre les suffrages nominatifs, complémentaires et « suffrages de liste » :

1^o L'électeur qui biffe un des noms de la liste porte préjudice à un candidat, mais ne nuit pas à son parti ; en effet s'il diminue d'une unité le nombre des suffrages nominatifs, en revanche il augmente d'une unité le chiffre des suffrages complémentaires ; donc le nombre des suffrages de parti ne change pas.

2^o En ajoutant le nom d'un candidat d'une autre liste, en « panachant », l'électeur augmente le nombre des suffrages d'un parti adverse et diminue le chiffre des suffrages de sa liste, donc double désavantage pour son parti.

3^o En cumulant, l'électeur augmente le chiffre de voix d'un candidat, mais ne change en rien le chiffre des suffrages de son parti.

* * *

IV. *Le dépouillement du scrutin.*

Les électeurs ont déposé dans l'urne des bulletins rédigés à leur gré, le scrutin est clos. Les bureaux de dépouillement vont commencer à travailler.

Les bureaux de vote communaux ont à remplir 4 formulaires d'un type uniforme pour toute la Confédération, mis à leur disposition par le Gouvernement cantonal.

Le bureau doit procéder d'abord au triage des bulletins en trois catégories :

- 1^o Bulletins nuls (1).
- 2^o Bulletins entièrement blancs.
- 3^o Bulletins valables.

Ces derniers sont séparés en bulletins non modifiés de chaque liste, et en bulletins modifiés. Par bulletins modifiés on entend tout ceux non conformes aux listes définitivement établies.

Les chiffres obtenus pour chacune de ces catégories de bulletins sont inscrits au formulaire n^o 1. Celui-ci présente les colonnes suivantes : Total des bulletins rentrés, bulletins nuls ; bulletins blancs, total des bulletins valables, bulletins valables non modifiés de chaque liste.

*
* *

Les bulletins modifiés de chaque liste et ceux ne portant aucune dénomination sont numérotés et contrôlés.

Puis ils seront dépouillés à l'aide des feuilles du formulaire n^o 3, chaque bulletin y figurant dans une colonne distincte. Le formulaire n^o 3 porte le nom de tous les candidats des dif-

(1) Conformément à ce que nous avons dit plus haut à propos du bulletin de vote et conformément au droit commun des élections, sont considérés comme bulletins nuls :

1^o tout bulletin de vote imprimé non conforme à l'une des listes officiellement publiées, ou présentant des suppressions, modifications ou adjonctions qui ne sont pas manuscrites,

2^o tout bulletin originairement blanc, rempli autrement qu'à la main (par exemple à la machine à écrire), sauf au cas où il reproduit exactement l'une des listes déposées ;

3^o tout bulletin avec ou sans en-tête ne contenant aucun des noms portés sur les listes électorales de l'arrondissement.

4^o tout bulletin qui contient des expressions injurieuses ;

5^o tout bulletin ne portant que des noms illisibles.

férentes listes ; chaque feuille est disposée pour le dépouillement de 50 bulletins modifiés.

Pour chaque bulletin on doit enregistrer autant de suffrages nominatifs, de suffrages complémentaires ou de suffrages blancs qu'il y a de députés à élire dans l'arrondissement.

On obtient donc le chiffre des suffrages nominatifs obtenus par chaque candidat, des suffrages complémentaires attribués à chaque parti, et le total des suffrages de chaque liste, soit les résultats complets pour les bulletins modifiés (1).

*
* *

Le bureau communal établira ensuite les résultats donnés par les bulletins non modifiés à l'aide du formulaire n° 2.

Les bulletins de chaque liste seront dépouillés successivement sur une feuille spéciale. On inscrit les suffrages nominatifs destinés à chaque candidat ; une colonne spéciale est réservée aux suffrages complémentaires.

En additionnant les deux chiffres obtenus, on obtiendra le nombre total des suffrages de parti. On inscrira aussi sur la feuille récapitulative de la dernière liste le nombre des suffrages blancs.

Puis les résultats des feuilles de dépouillement du formu-

(1) Sont considérés comme suffrages nuls :

1° les suffrages accordés plus de deux fois au même candidat (mais les deux premiers sont valables) ;

2° les noms qui ne figurent sur aucune liste électorale du canton ;

3° les noms illisibles et ceux qui ne désignent un candidat que d'une manière imprécise ;

4° les derniers noms d'un bulletin contenant plus de noms qu'il n'y a de députés à élire.

Si la liste porte une dénomination ou un numéro d'ordre ces suffrages nuls comptent comme suffrages complémentaires ; si la liste est sans en-tête valable, ce sont des suffrages blancs qui ne comptent pas.

FORMULAIRE 3

Jour de scrutin.....

Feuille de dépouillement N°

Commune de.....

Arrondissement électoral de (canton)

Election pour le renouvellement de..... membres
du Conseil National

Ont obtenu des suffrages	Du bulletin modifié n°					
	1	2	3		50	Total
Liste N°1 Dénomination.....						
1.....						
2.....						
3.....						
4.....						
5.....						
6.....						
7.....						
Nombre de suffrages.....						
complémentaires.....						
Liste N°2 Dénomination.....						
1.....						
2.....						
3.....						
Nombre de suffrages.....						
complémentaires.....						
Liste N°3						
Nombre de suffrages.....						
complémentaires.....						
Suffrages blancs.....						
TOTAL.....						

Chaque feuille de dépouillement du formulaire n° 3 est faite pour 50 bulletins modifiés.

laire n° 3 (bulletins modifiés) sont reportés sur le formulaire n° 2.

On obtient ainsi les chiffres définitifs de suffrages obtenus dans la commune par chaque candidat et chaque liste.

* * *

Ces résultats sont récapitulés dans le procès-verbal de l'élection que dressera le bureau communal suivant le formulaire n° 4. Celui-ci présente sur une seule feuille le total obtenu par chaque liste (suffrages nominatifs, suffrages complémentaires, suffrages de parti).

Au procès-verbal sont annexées des pages numérotées, une par liste, donnant le nombre des suffrages obtenus par chaque candidat.

Ces résultats récapitulés par la commune sur les feuilles du formulaire n° 4 sont envoyés au bureau électoral cantonal. Celui-ci vérifie les procès-verbaux, fait le total des résultats pour tout le canton, et enfin répartit les sièges.

* * *

V. La répartition des sièges

Transportons-nous de la commune au chef-lieu du canton, arrondissement électoral. Tout est prêt pour procéder à la répartition des sièges entre chaque liste. Cette répartition est faite par le bureau électoral cantonal.

Nous savons qu'il existe différentes méthodes de répartition des sièges. Nous pouvons les ramener à trois principaux : sys-

FORMULAIRE 2

Jour du scrutin.....

Feuille récapitulative

Commune de..... Arrondissement
électoral (canton).....

Election pour le renouvellement de..... membres
du Conseil National

Liste N°..... Dénomination.....

	SUFFRAGES NOMINATIFS							Suffrages complémentaires	Nombre de suffrages de parti	Nombre de suffrages blancs
	Nom	Nom	Nom	Nom	Nom	Nom	Nom			
Les... bulletins non modifiés accusent suivant le formulaire 1.										
Les... bulletins modifiés accusent suivant le formulaire 3										
feuille de dépou- ille N° 1..										
N° 2..										
N° 3..										
N° 4..										
Total....										

Le Formulaire N° 2 comporte une feuille par liste de candidats.

Le nombre des suffrages blancs ne doit être indiqué qu'une fois sur la feuille récapitulative de la dernière liste.

FORMULAIRE 4

Commune de.... Arrondissement électoral (canton)....

PROCÈS-VERBAL

de l'Election pour le renouvellement de membres
du Conseil National

Jour du scrutin

Nombre des électeurs

— des votants

Bulletins nuls

— blancs

— valables

Résultats

Dénomination de la liste	Nombre des suffrages nominatifs	Nombre des suffrages complémentaires	Total des suffrages nominatifs et des suffrages complé- mentaires (nombre des suffrages de parti
Liste N° I.....			
Liste N° II.....			
Liste N° III.....			
Liste N° IV.....			
Liste N° V.....			
Total...			
Nombre de suffrages			
blancs.....			
Total des suffra- ges nominatifs, des suffrages complémentai ^{res} et des suffrages blancs			

Dans le Formulaire 4, sont intercalées des pages numérotées
une par liste FORMULAIRE 4 Page.....

Liste N°..... Dénomination.....

Total des suffrages nominatifs

Ces suffrages se répartissent comme suit entre les différents
candidats : 1 suffrages

2.....

3.....

4.....

5.....

6.....

tème du quotient électoral, système d'Hondt et système du nombre unique.

La loi belge du 30 décembre 1899 adoptait la méthode de répartition d'Hondt : on divise le chiffre électoral de chaque liste par 1, 2, 3, 4, etc... ; on range les quotients ainsi obtenus dans l'ordre de leur importance en attribuant successivement les sièges aux partis ayant fourni le plus fort quotient.

La loi belge du 22 octobre 1919 établissant une répartition complémentaire régionale, le système d'Hondt n'était plus applicable ; aussi la loi belge revient-elle à la méthode classique du quotient électoral simple, ainsi formulé dans son article 275 :

« Dans les arrondissements où les candidats d'une ou plusieurs liste ont fait la déclaration de groupement prévue par la présente loi, le bureau provincial établit un diviseur électoral en divisant le total général des votes valables par le nombre des sièges à conférer dans l'arrondissement. Il divise les chiffres électoraux par ce diviseur et fixe ainsi à chaque liste son quotient électoral dont les unités indiquent le nombre de sièges immédiatement acquis »

Le procédé d'Hondt ne s'applique plus en Belgique que dans les circonscriptions du premier degré où toutes les listes sont restées isolées ; en fait il a disparu avec la loi de 1919.

Mais à l'heure où il disparaissait en Belgique, le procédé d'Hondt apparaissait en Italie, introduit par la loi du 2 septembre 1919, tel que l'avait établi la loi belge de 1899.

Cependant, le mode de répartition des sièges le plus intéressant est le système « du nombre unique » ou « système au-

tomatique », introduit en Allemagne par la loi du 27 avril 1920 (1). Il se définit ainsi :

Le nombre des députés au lieu d'être fixé à l'avance d'après le chiffre de la population, varie suivant le nombre des votants. La loi allemande applique ainsi ce principe : « Il est attribué à chaque liste électorale de circonscription autant de sièges qu'elle a obtenu de fois 60.000 voix ». Aussi le nombre des élus ne dépend plus du chiffre des électeurs ou des habitants, mais du chiffre des votants.

* * *

Le législateur suisse a adopté la méthode du quotient électoral, amendé par le procédé Hagenbach-Bischoff. Le mode de répartition établi par la loi fédérale est emprunté à la loi genevoise, imitée d'ailleurs par la plupart des lois cantonales suisses.

Cette répartition des sièges s'opère de la façon suivante :

1^o Le bureau électoral cantonal établit pour chaque liste le nombre des suffrages nominatifs obtenus par chaque candidat, le total des suffrages nominatifs, le nombre des suffrages complémentaires et celui des suffrages de parti (soit *le chiffre électoral de chaque liste*).

Il établit d'autre part le nombre des suffrages valables (suffrages de parti) dans l'arrondissement électoral.

2^o *On divise le total des suffrages valables exprimés par le nombre plus un des députés à élire* : le quotient ainsi obtenu constitue le « quotient provisoire » (Si l'on obtient des frac-

(1) En 1918 les élections à l'Assemblée Nationale se sont faites avec le système d'Hondt.

tions, le quotient provisoire est le nombre entier immédiatement supérieur).

3^o *On divise le chiffre électoral de chaque liste par le quotient provisoire ; chaque parti se voit attribuer autant de sièges que le chiffre de ses suffrages contient de fois le quotient provisoire*

L'idée qui vient naturellement à l'esprit consisterait à diviser le total des suffrages par le nombre des députés à élire ; puis l'on attribuerait à chaque parti autant de sièges que le chiffre de voix obtenu par lui contient de fois ce quotient. Mais l'on arriverait très rarement en procédant de la sorte à répartir tous les sièges parce que le quotient électoral est trop élevé. De là l'adoption d'un diviseur plus élevé pour obtenir un quotient moins élevé et aboutir plus vite (procédé Hagenbach-Bischoff).

Remarquons que le procédé Hagenbach-Bischoff qui consiste à répartir les sièges par le nombre des députés à élire plus un n'est pas parfaitement exact ; il peut répartir plus de sièges qu'il n'en reste.

Ce cas, extrêmement rare pratiquement, n'est pas impossible

Aussi la loi électorale de Soleure le prévoyait : « Si la répartition donne plus de représentants qu'il n'y a de députés à élire, il sera retranché un député à la liste qui a obtenu le moins de voix » (art. 8 de la loi du 30 mars 1894).

La loi fédérale n'a pas envisagé cette hypothèse.

Aucune liste, si faible que soit le chiffre des suffrages qu'elle a recueilli, n'est exclue de la Répartition. Il n'y a point de quorum exigé (1).

(1) Genève exclut de la répartition toute liste qui n'a pas obtenu 7 % des suffrages valables ; Neuchâtel exige 10 %. Les lois belge et allemande exigent aussi un quorum, mais seulement pour concourir à la répartition complémentaire.

* * *

Après ces diverses opérations, tous les sièges peuvent se trouver distribués. Mais le plus souvent il reste encore un ou plusieurs sièges à attribuer.

Une seconde répartition est alors nécessaire. Elle s'effectuera de la manière suivante :

Le chiffre des suffrages de chaque liste est divisé par le nombre plus un des députés qui lui ont déjà été attribués ; le siège vacant est dévolu au quotient le plus élevé (« quotient définitif »).

S'il reste encore d'autres sièges à pourvoir, cette opération sera renouvelée autant de fois qu'il est nécessaire.

Cette méthode de répartition complémentaire, qui attribue les sièges restants aux plus forts restes inutilisés, réalise le mieux la Représentation Proportionnelle à l'intérieur d'une circonscription.

* * *

Un exemple nous fera mieux saisir le mécanisme pratique de la Répartition Proportionnelle entre les partis :

Supposons un arrondissement où il y a 19 députés à élire, les listes ont obtenu :

La liste A	43.301	suffrages de parti.
La liste B	26.804	—
La liste C	20.815	—
La liste D	10.702	—
La liste E	7.001	—

Total des suffrages exprimés valables : 108.623.

On divise le total des suffrages valables, soit 108.623, par le nombre plus un des députés à élire, soit 20. J'obtiens le chiffre 5.432 (exactement 5.431,5) qui constitue le quotient électoral provisoire.

Ce chiffre 5.432 sera le commun diviseur des chiffres de suffrages obtenus par les différentes listes :

$$\text{Liste A} = 43.301 : 5.432 = 7 \text{ (reste } 5.277).$$

$$\text{Liste B} = 26.804 : 5.432 = 4 \text{ (— } 5.076).$$

$$\text{Liste C} = 20.815 : 5.432 = 3 \text{ (— } 4.519).$$

$$\text{Liste D} = 10.702 : 5.432 = 1 \text{ (— } 5.270).$$

$$\text{Liste E} = 7.001 : 5.432 = 1 \text{ (— } 1.569).$$

16

Les listes A, B, C, D, E se verront attribuer respectivement 7, 4, 3, 1, 1 sièges. Il reste trois sièges à attribuer. Il faut donc procéder à de nouvelles répartitions.

Le chiffre des suffrages de chaque liste est divisé par le nombre plus un des députés qui lui ont été attribués à la première répartition.

$$\text{Liste A} = 43.301 : 8 = 5.412 \frac{5}{8}.$$

$$\text{Liste B} = 26.804 : 5 = 5.360 \frac{4}{5}.$$

$$\text{Liste C} = 20.815 : 4 = 5.203 \frac{3}{4}.$$

$$\text{Liste D} = 10.702 : 2 = 5.351.$$

$$\text{Liste E} = 7.001 : 2 = 3.500 \frac{1}{2}.$$

La liste A ayant le quotient le plus élevé obtient un siège supplémentaire.

Une deuxième, puis une troisième répartition sera nécessaire pour attribuer les deux derniers sièges (1). On y procédera

(1) On ne comprend pas bien pourquoi la loi suisse une nouvelle opération pour la répartition de chaque siège restant. On pourrait dès la première répartition complémentaire attribuer les sièges restants aux plus forts quotients.

de la même façon, et il en résultera l'attribution d'un siège supplémentaire à la liste B, puis à la liste D.

Nous aurons finalement la répartition suivante :

Liste A 8 sièges.

Liste B 5 sièges.

Liste C 3 sièges.

Liste D 2 sièges.

Liste E 1 siège.

*
* *

VI. — *La désignation des candidats élus*

La répartition des sièges entre chaque liste est chose faite. Il n'y a plus qu'à les attribuer au sein de chaque parti aux candidats ayant obtenu le plus grand nombre de suffrages nominatifs.

Nous avons vu la grande liberté dont jouit l'électeur suisse : il peut rayer un nom, panacher, cumuler.

Et pourtant le législateur suisse a craint que ne se trouve élu un candidat jouissant peu de la faveur populaire. Il établit une sorte de « quorum individuel ».

« N'est pas élu le candidat qui n'a pas obtenu la moitié de la moyenne des suffrages nominatifs recueillis par les candidats de la liste sur laquelle il est porté... » (art. 19 alinéa 2).

Une disposition analogue existe dans plusieurs lois cantonales suisses, notamment à Neuchâtel : « Aucun candidat n'est élu s'il n'a réuni un nombre de voix soit quorum de suffrage égal du quinze pour cent au moins des bulletins de vote reconnus valables » (art. 64 de la loi du 8 octobre 1891, révisée le 22 novembre 1894.

On voit que le quorum individuel n'est pas calculé sur la même base que celui exigé par la loi fédérale, puisqu'il tient compte non du chiffre moyen des suffrages obtenus par les candidats de la liste, mais du nombre total des suffrages exprimés.

Tandis qu'en Allemagne, la désignation des candidats n'est qu'une simple formalité, elle est en Suisse une opération difficile et souvent contestée (1).

VII. — *Elections complémentaires*

Il est dans la logique de la Représentation Proportionnelle de supprimer les élections complémentaires. Un siège attribué à un parti lors des élections générales lui reste acquis s'il se produit une vacance dans le cours de la législature. Il en est ainsi dans tous les pays qui ont adopté le scrutin proportionnel.

La loi suisse parle pourtant d'« élections complémentaires ». L'art. 2 porte : « Le gouvernement cantonal fixe la date des élections complémentaires ». Dans les articles 20, 22, 25 il est encore question dans la loi d'« élections complémentaires ».

De quoi s'agit-il donc ?

La loi déclare qu'il y a lieu à une élection complémentaire dans les cas suivants :

1^o s'il est attribué à une liste plus de mandats qu'elle ne contient de noms ;

(1) Mentionnons enfin, pour être complet, que l'art. 18 de la loi prévoit la façon de trancher des difficultés dans la répartition des sièges qui se présenteront excessivement rarement dans la pratique.

Au cas où, lors de la deuxième répartition, deux listes accusent le même quotient, le siège restant est attribué à celle des listes qui, après la division par le quotient provisoire (lors de la première répartition) : accuse le plus fort reste. Si deux listes avaient par hasard le même nombre de suffrages de parti (auquel cas les restes seraient égaux) c'est à la liste dont le candidat a obtenu le plus grand nombre de suffrages que le siège sera attribué. En cas d'égalité entre les deux premiers candidats de chaque liste, le sort décidera.

2° en cas d'élections multiples, dans les arrondissements pour lesquels le candidat élu plusieurs fois n'a pas opté.;

3° si un siège devient vacant en cours de législature ;

4° lorsqu'un candidat n'a pas obtenu la moitié de la moyenne des suffrages nominatifs recueillis par les candidats de sa liste.

Le principe général est posé par l'art. 24 : « Les sièges qui sont vacants par suite d'élections multiples ou qui le deviennent en cours de législature restent acquis au parti auquel ils ont été attribués ».

En conséquence, le siège vacant est attribué d'office au candidat non élu ayant obtenu le chiffre de voix le plus élevé.

« Le gouvernement cantonal proclame comme députés ceux des candidats non élus de ce parti qui ont obtenu le plus grand nombre de voix ».

Si la liste ne porte le nom d'aucun suppléant éligible (chiffre de voix insuffisant, disparition ou démission), il y a lieu à une sorte d'élection complémentaire.

Mais seuls les signataires de la liste où s'est produit la vacance ont le droit de présenter des candidats à ces élections complémentaires ; ils sont les maîtres de l'élection qui se bornera à la désignation faite par eux ; le corps électoral devra s'incliner devant la décision de l'unanimité des quinze signataires ; l'élection sera tacite (1).

(1) La loi prévoit deux autres cas d'élection tacite : 1° lorsque les listes présentées ne contiennent au total pas plus de noms qu'il n'y a de députés à élire ;

2° lorsque les listes présentées contiennent au total moins de noms qu'il n'y a de députés à élire.

Dans ces deux cas, tous les candidats sont proclamés élus sans opération électorale.

Le système de l'élection tacite a été justifié ainsi par M. Calanne

Certains signataires peuvent avoir disparu ; dans ce cas, les autres signataires peuvent les remplacer par d'autres électeurs.

« En cas d'élection complémentaire, sont tout d'abord seuls admis à présenter une liste les signataires de la liste sur laquelle étaient portés les membres du Conseil National dont les sièges sont devenus vacants ».

Au cas seulement où les signataires n'arriveraient pas à s'entendre ou ne feraient pas usage de leurs droits, les partis et les électeurs reprendraient leur liberté. Si un seul siège est vacant, l'élection a lieu à la majorité relative (1).

Cette hypothèse est tellement invraisemblable, que nous pouvons dire qu'il n'y a plus, en Suisse, d'élection complémentaire depuis la nouvelle loi.

au Conseil National : « Le système du dépôt des listes empêche... de donner utilement des voix à d'autres candidats qu'à ceux dont les noms ont été déposées ; il n'y a dès lors plus aucun intérêt quelconque à procéder à une opération électorale si le nombre des candidats ne dépasse pas celui des députés à élire. « Ce système a soulevé de nombreuses objections aux Chambres. Remarquons qu'il suffirait que tous les partis d'un canton s'entendent entre eux et présentent une liste commune pour supprimer toute opération électorale.

(1) Dans le cas seulement où le siège est devenu vacant par suite du chiffre trop faible de suffrages nominatifs obtenus par un candidat le droit de désignation est retiré aux signataires, et il y a lieu immédiatement à une élection complémentaire.

Le gouvernement et le parlement perdent ainsi l'occasion de se rendre compte des répercussions de leur politique, dans l'intervalle de deux élections générales.

Le rôle politique des partis, et surtout l'importance des comités électoraux apparaissent considérables. Par contre, on sait les inconvénients des élections complémentaires (frais considérables, abstention des électeurs). Elles ne sont pas compatibles d'ailleurs avec la R. P. intégrale.

Le procédé normal de remplacement des sièges vacants, par les premiers candidats non élus, permet à un parti de « repêcher » un chef de groupe non élu en obtenant le désistement d'un candidat élu.

* * *

VIII. — *Le cumul*

Le cumul est la liberté laissée à l'électeur d'inscrire deux ou plusieurs fois le même nom sur son bulletin. C'est aussi la liberté pour un parti d'inscrire deux ou plusieurs fois le même candidat sur la liste de présentation.

Le cumul n'est admis, ni à Genève, ni à Neuchâtel, ni au Tessin pour les élections cantonales. Le Conseil Fédéral avait proposé le rejet de tout cumul. Nous avons vu que finalement, après de longues discussions, les Chambres adoptèrent un cumul limité.

Son but est de corriger le panachage. On a eu peur que quelques individus ne s'entendent pour biffer certains candidats de leur parti et les fassent échouer (dans les partis divisés par exemple). On a craint, surtout, la manœuvre classique qui consiste, pour un groupe d'électeurs d'un parti A à panacher en faveur des candidats les moins en vue d'un parti B,

afin de faire échouer ses chefs politiques. D'ailleurs, a-t-on dit, ce sont les candidats les plus en vue qui ont le plus de contradicteurs ou d'ennemis, la faculté de radiation et de panachage s'exercera principalement à leurs dépens.

Un nom peut figurer deux fois sur une liste, mais non davantage comme le proposèrent certains députés (Burren, Schaer, Knellwolf). Les partis peuvent donc répéter deux fois sur leur liste le même nom, c'est le « cumul officiel » (de l'allemand: « Das offizielle Kumulieren »).

On a voulu ainsi qu'un parti, ou plutôt l'Assemblée électorale qui élabore la liste, puisse indiquer lesquels de ses candidats il veut voir passer en tous cas.

D'autre part, les partis ont intérêt à présenter des listes compactes, pour que leurs électeurs ne les complètent pas par des candidats d'autres partis au détriment du leur. Or il est peu agréable pour des candidats d'être portés sur une liste sans chance de succès. Le seul remède consiste à cumuler un ou plusieurs candidats.

Certains ont objecté, au cumul officiel, qu'il donne trop d'influence aux comités de parti et entrave singulièrement la liberté de l'électeur. Cet inconvénient est atténué en partie par l'obligation, pour le candidat, cumulé officiellement, d'atteindre pour être élu la moyenne des suffrages nominatifs recueillis par les candidats de sa liste.

Le cumul officiel est surtout corrigé par le cumul « privé ».

L'électeur peut en effet cumuler, c'est-à-dire avantager un ou plusieurs candidats en inscrivant leurs noms deux fois, mais pas davantage, sur son bulletin de vote.

Le cumul privé augmente la liberté de l'électeur, lui permet

d'augmenter les chances d'élection de tel ou tel candidat qui lui paraît davantage désirable.

Par contre on a reproché au cumul privé de favoriser les manœuvres d'un petit groupe d'électeurs à l'intérieur d'un parti. Mais cette objection perd beaucoup de sa force par la liberté laissée aux partis de cumuler officiellement sur la liste imprimée les candidats qu'ils préfèrent.

Ainsi « cumul officiel » et « cumul privé » se nécessitent l'un l'autre et se complètent harmonieusement.

Le cumul n'est généralement pas autorisé dans les différentes lois proportionnalistes ; il ne se comprend pas en effet sans le panachage, et nous avons vu que les lois belge, italienne, allemande instituent le vote de liste avec simples marques de préférence.

Le projet de loi français de 1911-1912 acceptait le cumul ; le projet présenté par la Commission du suffrage Universel permettait même le cumul illimité dans son art. 9 :

« Chaque électeur dispose d'autant de suffrages qu'il y a de députés à élire dans la circonscription. Il peut accumuler la totalité ou plusieurs de ses suffrages sur un ou plusieurs noms ».

Mais la loi française de 1919 n'autorise pas le cumul.

IX. — *Les listes conjointes*

Le Message Fédéral recommandait, en ces termes, le système des listes conjointes :

« Le système des listes conjointes a déjà été proposé en Belgique en 1887 et recommandé en 1896 par M. Hagenbach-

« Bischoff dans un supplément à son mémoire de 1892 sur
« l'application du principe de la proportionnalité aux élections
« du Conseil National. Il consiste en ceci, qu'il est permis aux
« partis de se subdiviser en plusieurs groupes pour les élections,
« lesquels groupes ne constituent cependant qu'une unité
« à l'égard des autres partis pour la répartition des sièges.
« Chaque groupe présente une liste de candidats, mais toutes
« les listes portent la déclaration qu'elles sont conjointes. Les
« sièges que le groupe des listes conjointes, considéré comme
« une liste simple, a obtenus sur la base de la totalité des
« suffrages en sa faveur, sont ensuite répartis proportionnel-
« lement entre les listes conjointes. L'apparement des
« listes peut aussi avoir lieu, pour réunir des groupes
« qui poursuivent essentiellement les mêmes buts politiques,
« tout en différant sur des opinions d'ordre secondaire.
« Le système des listes conjointes permettra, dans les
« grands arrondissements électoraux fédéraux, de réunir les
« groupes régionaux du même parti. Il formera donc une heu-
« reuse transition entre les petits « et les grands arrondisse-
« ments électoraux ».

L'article 7 de la loi autorise les listes conjointes :

« Deux ou plusieurs listes de candidats peuvent porter une
« déclaration identique, par laquelle les signataires, ou leurs
« mandataires, font savoir qu'elles seront conjointes, cette
« déclaration doit être faite au plus tard treize jours (soit le
« lundi de la deuxième semaine) avant le jour du scrutin.

« Un groupe de listes conjointes est considéré, à l'égard des
« autres listes, comme une liste simple ».

Deux ou plusieurs listes de candidats peuvent donc s'unir
pour former « un groupe de listes conjointes ».

Cette particularité du système suisse a surtout été introduite pour que dans les grands cantons les différentes régions puissent être représentées au sein de chaque parti, proportionnellement à leur population. Sans cette institution, il pourrait arriver qu'une région n'ait aucun représentant dans la députation, parce que dans chaque liste ses candidats auraient le plus petit nombre de voix. Il fut surtout question, aux Chambres Fédérales, du Jura Bernois.

Si un parti se composait de différents groupements (association, syndicat, etc.), ceux-ci pourraient aussi former des listes conjointes, s'ils tiennent à ce que chacun d'eux soit représenté.

Enfin, deux ou plusieurs partis peuvent aussi s'unir contre un autre ; peut-être gagneront-ils un siège de ce fait, car les voix qui seraient restées à chacun après la première répartition pourront, en s'ajoutant, dépasser le quotient provisoire.

Supposons un arrondissement où il y a neuf députés à élire les partis ont obtenu respectivement :

La liste A : 6.200 suffrages.

La liste B : 3.700 suffrages.

La liste C : 4.200 suffrages.

La liste D : 5.900 suffrages.

Total des suffrages valables exprimés : 20.000.

Supposons les listes A, B et C conjointes. On fait le total de voix qu'elles ont obtenues :

Soit : $6.200 + 3.700 + 4.200 = 14.100$.

Le quotient provisoire est : $20.000 : 10 (9 + 1) = 2.000$.

La première répartition donne :

Groupe de listes conjointes : $14.100 : 2.000 = 7$ (reste 100).

Liste D : $5.900 : 2.000 = 2$ (reste 1.900).

Pour répartir les 7 sièges entre les listes conjointes, on procédera comme s'il n'y avait pas d'autre parti dans l'arrondissement.

On cherche le quotient provisoire : $14.000 : 8 (7 + 1) = 1.762,5$ soit 1.763.

La répartition donnera :

Liste A : $6.200 : 1.763 = 3$ (reste 911).

Liste B : $3.700 : 1.763 = 2$ (reste 174).

Liste C : $4.200 : 1.763 = 2$ (reste 674).

Pour comparer, supposons le cas où il n'y aurait point de listes conjointes. La répartition donnera :

Liste A : $6.200 : 2.000 = 3$ (reste 200).

Liste B : $3.700 : 2.000 = 1$ (reste 1.700).

Liste C : $4.200 : 2.000 = 2$ (reste 200).

Liste D : $5.900 : 2.000 = 2$ (reste 1.900).

Il reste un siège à attribuer, procédons à une deuxième répartition :

Liste A : $6.200 : 4 = 1.550$.

Liste B : $3.700 : 2 = 1.850$.

Liste C : $4.200 : 3 = 1.400$.

Liste D : $5.900 : 3 = 1.966$.

Le neuvième siège est attribué à la liste D, qui en obtient donc trois.

Comparons les deux résultats :

Cas où les listes A, B, C,
sont conjointes :

Liste A : 3 sièges.

Liste B : 2 sièges.

Liste C : 2 sièges.

Liste D : 2 sièges.

Cas où les listes A, B, C,
sont isolées :

Liste A : 3 sièges.

Liste B : 1 siège.

Liste C : 2 sièges.

Liste D : 3 sièges.

Une fois les sièges répartis entre les listes, chaque parti reprend son individualité. On déclare élus les candidats de chaque parti qui ont obtenu le plus grand nombre de voix.

Il est évident que chacune des listes conjointes peut présenter autant de candidats qu'il y a de députés à élire, et qu'un même nom ne peut être porté sur deux listes conjointes.

* * *

Hors de Suisse, le système de listes conjointes n'a été adopté qu'une seule fois, en Allemagne, sans grand succès.

Le Décret du Gouvernement Provisoire du 30 novembre 1918, issu de la Révolution Allemande de novembre 1918, réglait le système électoral transitoire qui devait être appliqué pour les élections de l'Assemblée Nationale.

Nous retrouvons le système suisse des listes conjointes :

« Plusieurs listes peuvent être réunies... les listes électorales « réunies équivalent à une seule liste par rapport aux autres.. « chaque liste ne peut faire partie que d'un groupe de listes « réunies » (article 12 du Décret, article 20 du Code Électoral):

A l'intérieur d'un groupe de listes, on répartira les sièges entre chaque liste, d'après le procédé d'Hondt.

Cette disposition ne donna pas pleine satisfaction.

Après les élections de l'Assemblée Nationale, on critiqua la faculté laissée aux partis d'unir leurs listes de candidats, « faculté dont souffraient naturellement les partis qui ne se pré-
« taient à aucune alliance, ni à aucun compromis », on repro-
chait à « l'union des listes » ou système de listes conjointes
« de corrompre la moralité politique et d'obscurcir les résultats
« du scrutin ».

Le procédé de listes conjointes ne se retrouve pas dans la loi électorale définitive votée le 27 avril 1920.

* * *

On doit rapprocher du système suisse des listes conjointes, les dispositions de la loi votée le 10 juillet 1912 par la Chambre Française.

L'article 6 était ainsi rédigé :

« Les listes peuvent s'apparenter en vue de l'attribution des sièges correspondant aux restes... ».

L'adoption dans le projet de loi de cet amendement, proposé par M. Painlevé, visait à permettre le retour malgré la R. P. à la tactique de la « concentration républicaine », par les avantages importants accordés aux listes apparentées.

* * *

X. — *Appréciation générale de la loi suisse*

Nous avons vu que l'introduction de la Représentation Proportionnelle en Suisse s'était heurtée à des obstacles parti culiers, inhérents à sa constitution, et plus spécialement à l'autonomie des cantons au sein de la Confédération.

Ces obstacles expliquent les deux imperfections de la nouvelle loi électorale suisse.

La grande faiblesse de la loi résulte de l'inégalité des collèges électoraux. Dans quinze cantons ou demi-cantons seulement sur vingt-cinq, la Représentation Proportionnelle pourra jouer d'une manière satisfaisante : dans cinq arrondissements, le scrutin demeure majoritaire et uninominal ; cinq autres

élisent 2, 3 ou 4 députés seulement. Par contre certains grands cantons, par exemple Berne qui élit 32 députés, Zurich qui en élit 25, semblent trop étendus pour permettre à l'élu de se maintenir en contact étroit avec l'électeur.

* * *

D'autre part, aucune répartition complémentaire régionale ou nationale n'étant envisagée par la loi, on doit prévoir qu'un grand nombre de voix resteront inutilisées, et ces suffrages perdus pourront fausser la répartition proportionnelle des sièges dans l'ensemble du pays.

Cette erreur pourra se trouver accentuée par suite du système des listes conjointes. Celles-ci sont nécessitées par l'étendue de certains grands arrondissements électoraux (notamment à Berne) afin de permettre une représentation de toutes les régions.

Mais elles peuvent être utilisées contre un parti ; et ces alliances généralisées peuvent entraîner un certain déplacement des sièges, contraire aux exigences de la Représentation Proportionnelle Intégrale (par exemple en cas d'alliance des partis bourgeois contre les socialistes dans toute la Suisse).

* * *

Le procédé de répartition des sièges est donc le point faible de la loi suisse. Par contre le système des suffrages nominatifs, entraînant une très grande liberté de choix pour l'électeur, est pleinement satisfaisant selon nous.

Nous croyons que l'introduction du scrutin proportionnel ne doit pas entraîner une restriction du droit électoral. L'élec-

teur doit conserver non seulement le choix entre les partis, mais aussi le choix entre les individus. Il doit pouvoir rayer des noms, panacher, indiquer sa préférence pour tel ou tel candidat.

D'autre part, le cumul, outre qu'il est le procédé le plus simple pour l'électeur d'indiquer sa préférence, est nécessaire pour obvier au danger du panachage. Le cumul « privé », pour reprendre les termes de la loi suisse, entraîne le cumul « officiel » comme nous l'avons vu plus haut.

Biffage, panachage, tels que les autorise la loi suisse, sont, à notre avis, nécessaires pour laisser son entière liberté à l'électeur.

Les premiers résultats de la Représentation Proportionnelle en Suisse vont nous permettre une appréciation plus complète de la loi du 14 février 1919.

CHAPITRE IV

Premiers Resultats de la Proportionnelle

Les Elections de 1919

La Représentation Proportionnelle est trop récente en Suisse pour qu'il soit possible de porter un jugement définitif sur les résultats de la réforme électorale.

En effet, la loi du 14 février 1919 n'a encore été appliquée qu'une seule fois : lors des élections générales du 25 octobre 1919. Cette première application du système électoral suisse nous permettra cependant quelques intéressantes observations.

I. — *La campagne électorale.*

Les élections du 25 octobre 1919 présentaient pour la Suisse une importance toute particulière.

Comme le disait le Journal de Genève du 25 octobre :

« La Suisse est à un tournant de son histoire : du résultat
« du scrutin qui s'ouvre aujourd'hui dépend dans une très
« large mesure, son orientation politique future, intérieure
« et extérieure. »

Le parti radical, maître du pouvoir depuis plus d'un demi-siècle, supporte la responsabilité des erreurs commises pendant les premières années de la guerre ; tout l'odieux du « régime des pleins pouvoirs » retombe sur lui.

Aussi apparaît-il à tous que le parti radical, déjà ébranlé par les élections de 1917, ne saurait conserver sa majorité parlementaire.

Par qui sera-t-il remplacé ? Les socialistes exploitant les circonstances et les difficultés de toutes sortes dans lesquelles se débat la politique intérieure et extérieure suisse, ont intensifié singulièrement leur action dans les dernières années, et augmenté considérablement le chiffre de leurs adhérents.

Le scrutin majoritaire ne leur avait pas assuré aux élections précédentes, notamment en 1917, une représentation proportionnelle à leur nombre.

Ils fondent de grands espoirs sur les élections de 1919, qui doivent leur attribuer, affirment-ils, le tiers des sièges au Conseil National et la plus forte représentation des différents partis politiques.

Mais leurs tentatives antérieures de grève générale, les violences de quelques-uns de leurs chefs, ont inquiété les différents partis bourgeois qui s'efforceront de barrer la route aux socialistes ; ils utiliseront dans le but le procédé des listes conjointes que leur offre la loi.

Pour eux c'est une collaboration des différents groupes parlementaires qui doit remplacer, au lendemain des élections, l'ancienne hégémonie du parti radical.

On comprend donc l'importance de la consultation nationale de 1919.

Aussi la campagne électorale se caractérise-t-elle par une ardeur inaccoutumée. Le peuple suisse se passionne, jusqu'à l'ordinaire, pour la lutte.

Celle-ci nous apparaît surtout comme engagée entre la bourgeoisie et les socialistes.

* * *

Les listes de candidats sont nombreuses ; elles atteignent le chiffre de huit à Zurich et à Genève.

A côté des trois grands partis suisses, qui présentent des listes de candidats dans tous les cantons soient :

Le parti radical démocratique,
Le parti catholique conservateur,
Le parti socialiste ;

à côté des deux partis régionaux : le parti démocratique de la Suisse Orientale, et le parti libéral-démocratique de la Suisse-Romande ;

d'autres groupes politiques entrent dans la lutte électorale la R. P. leur permettant de présenter au scrutin une liste indépendante. Ce sont entre autres : le vieux parti grutléen ou socialiste populaire, le parti chrétien-social, le parti populaire évangélique, le parti de politique sociale, le parti jeune-radical, etc...

Un nouveau parti apparaît, né du discrédit dont souffre le parti radical et du désir de grouper les ruraux dans la lutte contre le socialisme : « le parti paysan ». Des radicaux dissidents en sont les promoteurs et en seront les principaux candidats. Créé surtout semble-t-il, dans un but de politique électorale, il prendra figure d'un parti professionnel.

L'introduction de la R. P. a donc provoqué la formation d'un nouveau parti, et restitué leur indépendance électorale à des groupes politiques préexistants.

* * *

Nous avons vu que la lutte électorale allait présenter dans plusieurs arrondissements le caractère d'une coalition des partis bourgeois contre les socialistes.

Pour réaliser cette alliance, le procédé des listes conjointes est fréquemment utilisé.

Les listes conjointes se rencontrent dans tous les cantons sauf dans quatre : Vaud, Tessin, Fribourg, Valais (1).

Elles sont généralement formées contre les socialistes : dans le canton d'Argovie, par exemple, les trois partis bourgeois : catholique, radical, paysan font alliance contre les socialistes ; il en est de même à Schaffouse, aux Grisons, etc...

Ailleurs, les catholiques ne font pas partie de la coalition bourgeoise, ainsi à Berne et à Thurgovie

Les « paysans » forment toujours liste conjointe avec les radicaux.

Malgré leur diversité, les listes conjointes se forment partout dans un esprit de lutte contre les socialistes.

Les législateurs avaient surtout songé, en autorisant les listes conjointes, à assurer une représentation régionale dans les grands cantons. Ce but est atteint dans l'arrondissement de Berne, par la présentation d'une liste radicale locale intitulée : « Parti libéral-populaire jurassien », alliée à la liste du parti radical bernois.

Nous constatons ainsi que le procédé des listes conjointes a été utilisé et dans un but d'alliance politique, et dans un but de représentation régionale.

(1) Du moins si nous négligeons les petits cantons de 1 ou 2 députés.

* * *

Les partis ont-ils fait usage de cette autre faculté qui leur est reconnue par la loi. de cumuler un ou plusieurs noms sur leur liste de candidats ?

Il semble bien que le cumul officiel ait été largement utilisé par les différents partis.

Beaucoup de conseillers nationaux sortants radicaux sont cumulés.

Mais ce sont surtout les socialistes qui font usage du cumul officiel ; leur parti est, en effet, le mieux organisé, et le plus discipliné.

A Berne, par exemple, 12 candidats socialistes sont cumulés parmi lesquels le chef du parti en Suisse, M. Grimm ; ce chiffre de 12 est le chiffre de candidats que les socialistes espèrent faire élire. Il en est ainsi dans de nombreux cantons.

Le tableau suivant nous permettra de nous rendre compte du nombre de candidats cumulés, et du nombre des listes présentées dans les différents cantons. Avec l'ancien scrutin majoritaire, on ne rencontrait dans chaque circonscription que deux ou trois listes en présence (1).

Le même tableau nous montre que le cumul officiel a été utilisé dans tous les cantons, sauf au Tessin et à Neuchâtel ; c'est toutefois dans les cantons de la Suisse Allemande que les partis ont usé le plus largement de cette faculté de cumul.

Nous remarquons aussi que bien des listes sont incomplètes ; à Fribourg, par exemple, le parti catholique ne présenta que

(1) Le tableau ne porte que sur les cantons où la R. P. joue.

5 candidats pour sept sièges, soit seulement le nombre de candidats que ce parti espère faire élire.

Cantons	Nombre de candidats	Nombre de cand. cumulés	Nombre de listes	Nombre de députés à élire
Zurich	129	39	8	25
Berne	111	82	7	32
Lucerne	32	16	5	8
Schwytz	8	1	3	3
Fribourg	15	4	3	7
Soleure	16	3	3	6
Bâle-campagne			4	4
Bâle-ville (les chiffres nous manquent)			7	7
Schaffouse	10	5	5	3
St-Gall	54	8	5	15
Grisons	17	5	4	6
Argovie	46	14	5	12
Thurgovie	32	10	6	7
Tessin	24	0	3	8
Vaud	39	9	5	16
Valais	12	3	3	6
Neuchâtel	15	0	5	7
Genève	44	3	8	8

Dans le demi-canton d'Appenzell-Rhodes-Extérieures les trois députés sortants radicaux n'étant combattus par aucun parti, furent portés sur une liste unique et élus par « consentement tacite », en vertu de l'article 22 de la loi du 14 février 1919

* * *

La campagne électorale de 1919 a-t-elle revêtu un caractère de moindre violence que les campagnes électorales précé-

dentes ? La Représentation Proportionnelle a-t-elle entraîné un apaisement des luttes politiques, selon l'espoir de ses promoteurs ?

C'est l'opinion de M. Baumberger, conseiller national catholique de Zurich, dont on sait le rôle au cours des débats législatifs sur la R. P. Celui-ci s'exprime ainsi :

« Grâce au système proportionnel, la campagne électorale de 1919 s'est déroulée avec plus de calme et moins de passion
« les attaques personnelles et les polémiques injurieuses ont
« diminué considérablement, on luttait plus contre les partis
« que contre les individus.

« La propagande s'est faite très active, tout en tendant à se
« circonscrire à l'intérieur de chaque parti, sans incursion dans
« le domaine du voisin ».

(Lettre de M. Baumberger à M. de Menthon, député, datée de Berne, le 12 avril 1921).

On se rappelle ce mot de M. Deschanel sur la R. P. : « Avec le scrutin majoritaire on se bat, avec la Représentation Proportionnelle on se compte. »

M. Maunoir, conseiller national de Genève, lui aussi l'un des plus anciens défenseurs de la R. P., est moins optimiste :

« En ce qui concerne la lutte électorale, je ne crois pas pouvoir affirmer qu'elle ait été moins violente que précédemment. Chaque parti a fait tous ses efforts pour grouper le plus grand nombre d'adhérents, et pour persuader les électeurs de la beauté de son programme.

« Mais, ajoute-t-il, il est à présumer que comme cela s'est passé dans les cantons, les luttes deviendront sinon moins vives, en tous cas moins blessantes pour les candidats eux-mêmes ; elles porteront toujours davantage sur les principes,

« plutôt que sur les candidats et perdront ainsi leur caractère personnel ».

(Lettre de M. Maunoir, à M. de Menthon, député, datée de Berne le 15 avril 1921).

La lecture des journaux suisses semble bien démontrer que le caractère de la lutte électorale a varié beaucoup suivant les cantons.

Au Tessin, par exemple, la campagne électorale s'est déroulée activement, mais sans bruit et sans incidents importants. « Les polémiques sont correctes et loin de susciter les « clameurs d'autrefois » (Journal de Genève du 24 octobre 1919).

A Genève, par contre, la campagne électorale semble avoir conservé la même violence ; les candidats ne sont pas épargnés davantage qu'au temps du scrutin majoritaire

Dans l'ensemble de la Suisse, la campagne électorale fut très vive, et ce fait s'explique naturellement par l'importance du scrutin du 25 octobre. Il ne semble pas qu'en général l'introduction de la R. P. ait supprimé les polémiques personnelles au cours de la campagne électorale de 1919. Pourtant on constate peut-être un certain progrès sur ce point dans certains cantons (1).

* * *

A la veille du scrutin, la plupart des journaux suisses expliquent longuement le mécanisme de la nouvelle loi électorale. Ils insistent surtout sur les différentes modifications que l'électeur peut apporter au bulletin de vote de son parti.

(1) L'exemple des pays ayant adopté la R.P. semble bien prouver que la réforme électorale et sans influences sur la violence de la lutte électorale. C'est ainsi que les récentes élections italiennes de mai 1921 ont revêtu un caractère de violence extraordinaire.

Pour désigner le biffage du nom d'un des candidats inscrits sur une liste, on a créé le mot originel de « latoisage ».

C'est ainsi que le journal de Genève écrit le 23 octobre dans un article intitulé : « Latoisage et Panachage » :... « le latoisage « pur et simple n'a d'effets que sur le rang des candidats du « parti, il ne nuit pas à la liste dans son ensemble, tandis que « le panachage profite à la liste adverse, en lui attribuant des « suffrages précieux pour la répartition des sièges, et cela au « détriment de son propre parti ».

II. — *Les résultats du scrutin*

Le dépouillement du scrutin semble avoir été dans quelques cantons relativement long et laborieux. Il ne se termine le plus souvent que le mercredi ou jeudi.

Au Tessin, par exemple, le dépouillement n'est achevé que le jeudi soir.

Il est certain que, par rapport à la simplicité parfaite du scrutin majoritaire, le dépouillement d'un scrutin proportionnaliste présente une certaine complication.

Mais, remarquons-le, cette difficulté n'est pas pour l'électeur, ce qui est l'essentiel, mais pour le bureau de vote. D'autre part, cette complication relative du dépouillement du scrutin suisse de 1919, est un jeu d'enfants en face des complications et du retard nécessaire que nous constatons en Allemagne ou en Italie lors des élections générales.

* * *

Les résultats généraux du scrutin du 26 octobre sont les suivants :

Groupes radicaux.....	61 sièges (1)
Conservateurs catholiques.....	42 »
Socialistes.....	39 »
Paysans.....	31 »
Libéraux-démocrates.....	9 »
Divers.....	7 »

Total..... 189 sièges.

Les résultats des élections précédentes de 1917 étaient les suivants :

Groupes radicaux.....	101 sièges
Catholiques-conservateurs.....	42 »
Socialistes.....	19 »
Libéraux-démocrates.....	13 »
Divers.....	14 »

Les résultats des élections de 1919 sont établis par cantons dans les tableaux suivants, qui indiquent le chiffre de voix obtenu par chaque liste, et chaque groupe de listes conjointes (2).

Les élections de 1919 sont donc marquées surtout par le succès des socialistes, l'affaiblissement du parti radical, et l'apparition d'un nouveau parti, le parti paysan.

Le scrutin du 25 octobre semble au premier abord un véritable désastre pour le parti radical. Il voit le chiffre de ses élus

(1) Cette répartition est celle du lendemain du scrutin. Dans la suite cette répartition des sièges fut quelque peu modifiée par l'adhésion de plusieurs "paysans", aux radicaux.

Aujourd'hui la répartition de siège semble être la suivante :

Radicaux : 63, conservateurs : 42, socialistes : 39, paysans : 27, libéraux : 9; divers : 9.

(2) Ces tableaux ont été dressés par le Bureau Fédéral de Statistique de Berne qui nous les a communiqués.

passer de 101 en 1917, à 61 en 1919. Dans l'ensemble de la Suisse, c'est surtout à ses dépens que s'est produite l'avance socialiste.

Dans certains cantons, sa déroute paraît complète ; ainsi à Berne, le grand parti radical bernois, « la vieille garde de l'ancienne majorité », n'a plus que trois représentants.

Cette défaite du parti radical n'est pas aussi grande qu'elle le semble tout d'abord. En effet, le nouveau parti né des élections, le parti paysan n'est guère qu'un second parti radical.

Le plus grand nombre de ses électeurs et de ses élus viennent du parti radical. Ses députés sont tous des radicaux, à l'exception de M. Burren, et l'on se demanda même un instant s'ils ne se rattacheraient pas dans l'assemblée au groupe radical, pour reconstituer une majorité compacte au Conseil National. Mais les députés paysans formèrent un groupe indépendant dont le plus grand souci est la lutte contre le socialisme.

Si l'on additionne les sièges acquis par les paysans aux sièges conservés par les radicaux, on arrive au total de 92. Ce chiffre de 92 représente la force réelle des radicaux dans la nouvelle assemblée.

Toutefois, même ainsi rectifiés, les résultats des élections du 25 octobre accusent un recul prononcé du parti radical, affaibli par sa division, et ayant perdu la majorité absolue dont il disposait depuis si longtemps à l'assemblée. Tel que, le parti radical reste le plus fort groupe du parlement, et conservera une influence prépondérante.

Le résultat caractéristique des élections est le gain par les socialistes de 20 sièges nouveaux. Ceux-ci ont doublé le nombre de leurs élus au Conseil National. Pourtant la victoire n'est pas aussi complète pour eux qu'ils l'espéraient.

Cantons	Sièges à représenter	Nombre des électeurs	Nombre des votants	Nombre des suffrages de toutes les listes	Quotient provisoire	Dénomination des listes des partis	Nombre des candidats élus	Nombre des suffrages de parti	Liste conjointes	
									Nombre des candidats élus	Nombre des suffrages de parti des listes conj.
Zurich	25	136,643	116,057	2,845,035	109,425	I. Démocratique	3	387,553	I, V, VI	13
						II. Socialiste-chrétien	1	146,008		
						III. Socialiste	9	935,243		
						IV. Populaire évangélique	1	106,751		
						V. Paysans	6	618,732		
						VI. Radical	4	445,472		
						VII. Grutléens	1	187,909		
						VIII Sauvages	—	17,277		
Berne	32	172,531	143,911	4,534,445	137,408	I. Grutléens (socialistes- populaires)	1	147,961	III, IV, VII	20
						II. Socialiste	9	1,255,791		
						III. Radical-progressiste bernois	3	410,008		
						IV. Agricole, industriel et bourgeois (paysans)	16	2,101,034		
						V. Populaire évangélique	—	56,310		
						VI. Catholique-populaire jurassien	1	259,139		
						VII. Libérale-populaire ju- rassien (radicaux)	2	304,172		
Lucerne	8	43,838	37,541	294,372	32,709	I. Conservateur	5	139,221	I, IV	5
						II. Radicaux	3	103,974		
						III. Socialiste	—	29,761		
						IV. Socialiste-chrétien	—	14,395		
Uri	1	5,727	2,753	2,469	1,377	V. Grutléens	—	7,021		
						Radical	1	2,383		

Schwyz	3	15,162	11,857	34,667	8,692	I. II. III.	Conservateur populaire Ouvrier Paysans	2	19,051 7,760 7,856	I, III	3	27,007
Unterwald- le-Haut	1	4,395	1,598	1,454	744		Catholique	1	1,431			
Nidwald	1	3,293	819	791	398		Catholique	1	786			
Glaris	2	8,489	7,051	13,750	4,584	I. II. III. IV.	Ouvrier-démocratique Socialiste Conservateur et socia- liste-chrétien Radical	1 — — 1	4,123 3,168 1,550 4,969			
Zoug	1	7,972	4,330	4,179	2,166		Radical	1	2,015			
Fribourg	7	34,760	29,728	206,899	25,863	I. II. III.	Conservateur Socialiste Libéral-radical-démoc.	6	143,366 16,158 47,375			
Soleure	6	33,172	29,300	174,481	24,926	I. II. III.	Socialiste Radical-démocratique Populaire(catholique)	2 3 1	52,125 77,467 44,889			
Bâle-Ville	7	30,432	25,227	175,853	21,982	I. II. III. IV. V. VI. VII.	Radical-démocratique Socialiste-populaire (Grutliens) Socialiste Progressiste bourgeois (paysan) Libéral Union des corporations ouvrières (cartel) Populaire-catholique	1 — 3 1 1 — 1	24,242 10,052 71,805 15,993 24,463 11,705 17,533	I, IV, V, VII	4	82,331

Cantons	Siège à repourvoir	Nombre des électeurs	Nombre des votants	Nombre des suffrages de toutes les listes	Quotient provisoire	Dénomination des listes des partis	Nombre des candidats élus	Nombre des suffrages de parti	Listes conjoints		
										Nombre des candidats élus	Nombre des suffrages de parti des listes conj.
Bâle-Camp.	4	19,172	16,074	63,771	12,755	I. Socialiste II. Grutliens III. Progressiste-démocrat. IV. Populaire-catholique	1 3 —	18,120 6,373 32,861 6,477	III, IV	3	39,278
Schaff- house	2	12,643	11,512	22,017	7,340	I. Paysans II. Union des minorités III. Radical-démocratique IV. Groupe économique indépendant V. Socialiste	2 — — — —	7,359 3,217 2,865 1,577 6,999	I, II, III, IV	2	15,018
Appenzell- Rhodes-ext.	3	13,700	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Appenzell- Rhodes int.	1	3,094	2,055	1,837	937	I. Nomination conserva- trice (catholique) II. Nomination libérale et candidats divers	1 —	1,214 623	—	—	—
S't-Gall	15	67,235	61,273	885,684	55,356	I. Démocratique et ouv. vrier II. Grutliens III. Conservateur-populaire IV. Socialiste V. Radical-démocratique	2 — 6 2 5	102,933 7,702 364,449 138,929 272,671	I, II	2	110,635

Grisons	6	29,357	24,992	148,409	21,202	I. II. III. IV.	Radical Conservateur-démoc. Socialiste Démocratique	3 2 1 —	62,826 51,575 19,106 14,902	I, II	5	114,401
Argovie	12	56,593	51,341	603,823	46,525	I. II. III. IV. V.	Socialiste Cathol. conservateur Radical-démocratique Paysans Crutléens (social. pop.)	3 3 3 3 —	168,303 148,262 151,565 118,833 16,860	II, III, IV	9	419,659
Thurgovie	7	33,960	28,695	196,956	24,620	I. II. III. IV. V. VI.	Socialiste Paysans Démocratique Radical-démocratique Catholique populaire Socialiste populaire (Crutléens)	1 2 1 2 1 —	33,630 57,270 22,881 42,566 36,632 3,977	II, IV	4	99,836
Tessin	8	41,497	24,029	190,138	21,127	I. II. III.	Socialiste suisse du Tes. Libéral-radical Conservateur-démoc.	1 4 3	38,935 80,168 71,035			
Vaud	16	79,276	56,550	892,124	52,478	I. II. III. IV. V.	Radical-démocratique Socialiste populaire Libéral-démocratique Jeune radical Ouvrier-socialiste	9 — 4 — 3	482,335 7,512 216,780 38,461 147,036			
Valais	6	33,532	27,419	164,211	23,459	I. II. III.	Ouvrier Libéral-démocratique Conservateur	— 1 5	11,030 37,227 115,954			

Cantons	Sièges à repourvoir	Nombre des électeurs	Nombre des votants	Nombre des suffrages de parti de toutes les listes	Quotient provisoire	Dénomination des listes de parti	Nombre des candidats élus	Nombre des suffrages de parti	Listes conjointes	
									Nombre des candidats élus	Nombre des suffrages de parti des listes conj.
Neuchâtel	7	34,683	24,789	170,824	21,354	I. Radical	2	37,549	I, II, III, IV	106,523
						II. Libéral	2	36,302		
						III. « Ordre et liberté »	—	16,133		
						IV. Union helvétique	—	16,519		
						V. Socialiste	3	64,301		
Genève	8	38,585	21,609	171,067	19,008	I. Jeunesse radicale	—	528	I, II, VII V, VIII	21,418
						II. Radical-socialiste	—	370		
						III. Indépendant (cath.)	1	18,431		
						IV. Socialiste et Grutli	2	43,421		
						V. Radical	2	33,145		
						VI. Démocratique	2	50,136		
						VII. Jeune radical	1	20,550		
						VIII. Ouvrier-socialiste	—	4,486		
SUISSE	189	959,750	760,570 (sans Appenzell Rhodes- extér.)							

Les plus ardents promoteurs de la réforme électorale, les libéraux-démocrates, en sont les premières victimes, puisqu'ils perdent 4 sièges sur 13.

La droite catholique conserve exactement le même nombre d'élus.

Aucun parti ne possède plus la majorité absolue dans le nouveau Conseil National. On peut prévoir que ce fait, nouveau en Suisse, succédant à la longue omnipotence du parti radical, entraînera quelques tâtonnements et quelques surprises, jusqu'à ce que des groupements habitués à vivre séparés aient appris à collaborer au pouvoir.

* * *

La *participation* des électeurs au scrutin fut considérable. Elle est pour l'ensemble de la Suisse de 760.570 sur 959.750 électeurs, soit de 79 à 80 %.

Dans certains cantons, la proportion des votants fut particulièrement importante ; ainsi à Zurich elle atteint 85 %, à Bâle 83 %.

L'importance du scrutin du 25 octobre 1919 suffit sans doute à expliquer la proportion considérable des votants.

* * *

Le grand nombre et la diversité des listes de candidats présentées dans les différents cantons pouvait faire craindre un *émiettement* des partis. Celui-ci ne s'est pas produit, les listes dissidentes ayant réuni le plus souvent un chiffre infime de voix.

Le nombre des députés classés « divers » et appartenant

aux partis démocratique, grutléen, de politique sociale, évangélique, etc... a même diminué dans la nouvelle assemblée.

* * *

Le procédé des listes conjointes avait pour objet principal, dans la pensée du législateur, de permettre la représentation de toutes les régions d'un canton.

Au Tessin pourtant, les partis n'ayant pas usé de ce procédé le nouveau scrutin a donné, à ce point de vue, des résultats regrettables. Les élections ont attribué trois députés aux districts de Mondrisio et de Locarno, laissé sans représentant le district de Bellizzone, et donné un seul député au district de Lugano qui constitue à lui seul le tiers du canton.

Il ne semble pas que de semblables anomalies se soient produites dans d'autres cantons.

III. — *Les résultats du scrutin du 25 octobre et la représentation proportionnelle*

Quelle est l'influence de la Représentation Proportionnelle sur la nouvelle répartition des sièges entre les partis ?

Même sans la R. P. il semble que les socialistes auraient gagné de nouveaux sièges ; dans certaines villes ils pouvaient remplacer toute la députation radicale et libérale.

Pour M. Bamberger :

« Le système proportionnel est la cause principale de la
« nouvelle répartition des sièges au Conseil National. Il est
« certain que les socialistes, même sous le nouveau scrutin,
« auraient obtenu aux élections de 1919 un gain notable de

« sièges, mais bien moindre que celui obtenu avec la Représentation Proportionnelle. (1)

« Le groupe des paysans, qui dispose de 28 sièges dans la Chambre actuelle, ne serait pas parvenu, sans la proportionnelle à recueillir un nombre de mandats lui assurant une existence indépendante. Le système proportionnel, de manière générale, s'est révélé favorable à une représentation équitable des groupements professionnels au Parlement ». (Lettre citée).

Il semble bien que le nouveau scrutin n'est ni la seule ni la principale cause de la nouvelle répartition des sièges au Conseil National. Nous croyons que le parti paysan est plus une opération électorale et politique de quelques chefs radicaux, qu'une véritable orientation vers un groupement professionnel. Même sans la R. P., les radicaux, déjà affaiblis par les élections de 1917, auraient perdu sans aucun doute un certain nombre de sièges ; même sans elle, le parti socialiste aurait accusé une avance importante, et le scrutin majoritaire n'aurait probablement pas empêché la création par les radicaux du parti paysan.

L'introduction de la Représentation Proportionnelle a simplement accentué ces différents phénomènes politiques.

* * *

La loi de 1919 a-t-elle réalisé une répartition vraiment proportionnelle des sièges entre les différents partis politiques

(1) Cette répartition est celle du lendemain du scrutin. Dans la suite cette répartition des sièges fut quelque peu modifiée par l'adhésion de plusieurs "paysans," au radicalisme.

Aujourd'hui la répartition de siège semble être la suivante :

Radicaux : 63, conservateurs : 42, socialistes : 39, paysans : 27, libéraux : 9, divers : 9.

dans l'ensemble du pays ? Existe-t-il vraiment en Suisse une représentation proportionnelle ?

Pour pouvoir juger la proportionnalité relative des résultats généraux, il est nécessaire de connaître le chiffre de suffrages obtenus par chaque parti dans l'ensemble de la Suisse.

Dans ce but, divisons le total des suffrages de partis obtenus par chaque liste dans les différents cantons par le nombre de députés à élire. Nous obtiendrons ainsi le chiffre moyen de chaque liste, soit approximativement le nombre moyen d'électeurs de chaque parti.

Nous savons que la Représentation Proportionnelle ne joue que dans 18 cantons ou demi-cantons. Si nous négligeons le canton d'Appenzell-Rhodes-Extérieures (élection tacite), nous obtenons pour ceux-ci le tableau ci-après :

Canton	Nombre de sièges	Chiffre d'électeurs	Chiffre de votants	Moyenne de ou d. listes radicales	Députés radicaux	Moyenne de la liste socialiste	Députés socialistes	Moyenne de la liste paysanne	Députés paysans	Moyenne de la liste catholique	Députés cathol.	Moyenne de la liste libérale	Députés libéraux	Moyenne de voix attribués à des listes diverses	Députés divers
Zurich	25	136.643	116.057	33.321	7	37.321	9	24.749	6	5.843	1			12.477	5
Berne.....	32	172.531	143.911	22.318	5	39.243	9	65.657	16	8.098	1			6.071	1
Lucerne... .	8	43.838	37.541	12.996	3	3.720	0			17.402	5			2.677	0
Schwyz.....	3	15.162	11.857			2.586	0	2.618	1	6.350	2				0
Neuchâtel ..	7	34.683	24.789	5.364	2	9.185	3			2.303	1	5.186	2	4.667	0
Genève	8	38.585	21.609	6.711	3	5.427	2			20.480	6	6.242	2	673	0
Fribourg ...	7	34.769	29.728	6.767	1	2.308	0			7.481	1				
Soleure	6	33.172	29.360	12.911	3	8.687	2								
Bâle-Ville...	7	30.432	25.227	3.463	1	10.257	3	2.270	1	2.504	1	3.494	1	3.973	0
Bâle-Camp..	4	19.172	16.074	8.200	3	4.530	1			1.619	0			1.594	0
St-Gall.....	5	67.235	61.273	18.164	5	9.261	2			24.296	6			7.375	2
Grisons.....	6	29.357	24.992	10.471	3	3.064	1			8.595	2			2.463	0
Argovie	12	56.593	51.341	12.630	3	14.025	3	9.902	3	12.355	3			1.405	0
Thurgovie...	7	33.960	28.695	6.080	2	4.904	1	8.181	2	5.233	1			3.836	1
Tessin.....	8	41.497	24.029	10.021	4	4.770	1			8.879	3				0
Vaud	16	79.276	56.550	30.145	9	9.189	3			19.322	5			2.873	
Valais	6	33.532	27.419	6.204	1	1.638	0								
Totaux	177	880.437	730.432	205.766	55	168.115	39	113.377	29	160.760	39	28.470	9	50.084	9

Ainsi :

205.766	électeurs	ont élu	55	députés	radicaux.
168.115	—	—	39	—	socialistes.
113.377	—	—	29	—	paysans.
160.760	—	—	39	—	catholiques.
28.470	—	—	9	—	libéraux.
12.956	—	—	3	—	démocrates
22.439	—	—	2	—	grutléens.
6 062	—	—	1	—	évangélique.
Total : 717.945			177		

La différence de 12.000 entre ce chiffre et celui des votants est due aux voix inutilisées de groupes n'ayant aucun élu, et aux suffrages nuls.

Pour connaître la répartition des sièges qu'exigerait la Représentation proportionnelle intégrale, divisions 717.945 par le nombre des députés à élire, soit : 177.

$$717.945 : 177 = 4.056$$

Puis divisons le chiffre électoral de chaque parti par le quotient électoral ; nous obtenons ainsi :

Radicaux : $205.766 : 4.056 = 50$ (reste 2.966) + 1 siège complémentaire, soit 51 sièges.

Socialistes : $168.115 : 4.056 = 41$ (reste 1.819), soit 4 sièges.

Paysans : $113.377 : 4.056 = 27$ (reste 3.865) + 1 siège complémentaire, soit 28 sièges.

Catholiques : $160.760 : 4.056 = 39$ (reste 2.576) + 1 siège complémentaire, soit 40 sièges.

Libéraux : $28.470 : 4.056 = 7$ (reste 78), soit 7 sièges.

Démocrates : $12.956 : 4.056 = 3$ (reste 778), soit 3 sièges.

Évangéliques : $6.062 : 4.056 = 1$ (reste 2.006), soit 1 siège.

Grutléens : $22.439 : 4.056 = 5$ (reste 2.150), + 1 siège complémentaire, soit 6 sièges.

Comparons la répartition exigée par la Représentation Proportionnelle intégrale avec les résultats obtenus :

Les radicaux ont obtenu 55 sièges au lieu de 51

Les socialistes 39 au lieu de 41

Les paysans 29 au lieu de 28

Les catholiques 39 au lieu de 40

Les libéraux 9 au lieu de 7

Les démocrates 3 au lieu de 3

Les évangéliques 1 au lieu de 1

Les grutléens 2 au lieu de 6.

Cette erreur relative dans la répartition proportionnelle est due à différentes causes :

Nous verrons plus loin le rôle joué par les listes conjointes qui ont réduit le nombre des élus socialistes ; c'est là une cause importante de l'erreur relative dans la répartition des sièges.

D'autre part, nous constatons une grande inégalité suivant les cantons. Ainsi à Berne 8.098 électeurs élisent un député catholique, tandis qu'à Bâle-Ville 2.270 électeurs élisent un député paysan, et tandis qu'au Tessin 8.879 électeurs élisent trois députés catholiques. Le système de nombre unique, tel qu'il existe en Allemagne peut seul supprimer complètement ces anomalies.

Les petits partis sont sacrifiés, ainsi les Grutléens qui, avec 22.439 électeurs n'ont obtenu que deux sièges. La cause en est aux restes inutilisés de chaque circonscriptions.

Dans deux cantons n'élisant que trois ou quatre députés la Représentation Proportionnelle ne peut jouer que très imparfaitement. C'est ainsi qu'à Schwyz 7.760 suffrages avec socialistes restent inutilisés tandis que les paysans obtiennent un siège avec 7.856 suffrages. A Bâle-Campagne avec 32.801 suffrages sur un total de 65.771 suffrages exprimés, soit avec

moins de la moitié, les radicaux obtiennent trois sièges sur quatre.

L'existence de quelques arrondissements trop restreints entraînant des restes qui demeurent inutilisés puisque la loi n'a créée aucune répartition complémentaire régionale ou nationale, nous apparaît ainsi comme l'une des causes d'erreur dans la répartition proportionnelle des sièges

Ces réserves faites, nous pouvons conclure que dans l'ensemble des 17 Cantons qui ont voté en 1919 avec la Représentation Proportionnelle, la répartition des sièges est à peu près proportionnelle et que la loi a joué d'une manière satisfaisante.

*
* *

Mais dans 5 cantons, le scrutin majoritaire et uninominal continue à jouer ; dans deux autres élisant chacun deux députés, la Représentation Proportionnelle ne peut s'appliquer que nominalelement.

Les résultats du scrutin dans ces 7 cantons élisant 9 députés sont les suivants :

9.124 électeurs élisent 3 députés radicaux.

4.200 électeurs élisent 3 députés catholiques.

5.053 électeurs socialistes n'ont aucun élu.

3.503 électeurs élisent 1 député démocrate.

3.674 électeurs élisent 2 députés paysans.

Le système électoral appliqué pour les cantons élisant 2 députés n'est pas viable ; il aboutit à des résultats particulièrement choquants ; ainsi à Schaffhouse avec le 1/3 des suffrages les paysans obtiennent les deux sièges.

Les élections de ces 7 cantons faussent quelque peu la ré-

partition proportionnelle des sièges pour l'ensemble du pays (nous négligeons Appenzell où il y a eu élection tacite) :

Les radicaux ont obtenu 58 sièges au lieu de 54

Les socialistes, 39 au lieu de 43

Les catholiques, 42 au lieu de 41

Les paysans, 31 au lieu de 29

Les libéraux, 9 au lieu de 7

Les démocrates, 4 au lieu de 5

Les évangélistes, 1 au lieu de 1

Les grutléens, 2 au lieu de 6.

Ces résultats nous permettent pourtant de conclure que les premières élections avec la Représentation Proportionnelle ont donné une proportionnalité relativement exacte pour l'ensemble de la Suisse.

* * *

Nous avons vu que les partis avaient largement fait usage du procédé des listes conjointes, et que ces alliances avaient été conclues d'une façon générale contre les socialistes.

Examinons l'influence des listes conjointes sur la répartition des sièges.

Le procédé des listes conjointes a été employé dans 13 cantons. Dans 7 de ceux-ci il n'a eu aucune influence sur la répartition des sièges.

Dans 3 cantons, Argovie, Bâle-Ville, Schaffhouse, le procédé des listes conjointes fait bénéficier les paysans d'un siège supplémentaire au préjudice des socialistes.

A Lucerne, les listes conjointes font gagner un siège aux conservateurs sur les socialistes ; mais à St-Gall, un siège est gagné par les démocrates sur les conservateurs.

A Genève, l'alliance des radicaux et des ouvriers socialistes fait attribuer un siège complémentaire aux radicaux au préjudice des démocrates-libéraux.

Dans l'ensemble de la Suisse, du fait des listes conjointes, les socialistes ont donc perdu 4 sièges, les libéraux un, tandis que les radicaux en gagnaient un, les paysans trois, les démocrates un.

L'influence des listes conjointes sur la répartition des sièges est donc très appréciable.

* * *

L'électeur Suisse a-t-il « panaché » dans de larges proportions ? Il est difficile de fournir à cette question une réponse générale.

Nous verrons plus loin l'exemple du canton de Genève.

Il semble, que dans un seul canton, à Berne, le panachage ait présenté des inconvénients. Il est vrai que l'inconvénient du panachage est largement compensé par la facilité du cumul.

A Berne pourtant, le chef socialiste Grimm, porté en tête de liste et cumulé officiellement n'a pas été élu ; il aurait été la victime du panachage d'électeurs d'autres partis.

Dans le même canton, M. Hirter, l'un des chefs du parti radical échoue, sans doute sur une manœuvre analogue.

Grimm remplacera d'ailleurs le dernier élu de sa liste qui se désistara en sa faveur. C'est là une conséquence inattendue de la suppression des élections complémentaires et un nouveau correctif aux dangers du panachage.

* * *

IV. — *Exemples du fonctionnement de la loi*

Genève nous offre un exemple intéressant du fonctionnement de la nouvelle loi électorale suisse au scrutin du 25 octobre 1919.

Huit partis sont en présence : indépendants (catholiques), démocrates (libéraux), radicaux, jeunes-radicaux, jeunesse radicale, radicaux-socialistes, ouvriers-socialistes, socialistes.

Radicaux et ouvriers-socialistes forment une liste conjointe.

Jeunes-Radicaux, Jeunesse-radicale, et Radicaux-Socialistes forment une seconde liste conjointe.

Démocrates, indépendants et Socialistes se présentent isolément.

Le canton de Genève doit élire 8 députés au Conseil National.

Sur 38.585 inscrits il y a seulement 21.609 votants, soit environ 35 %.

Les différentes listes ont obtenu respectivement les chiffres suivants :

Démocrates.....	50.136	
Socialistes.....	43.421	
Radicaux.....	33.145	
Jeunes-Radicaux.....	20.550	
Indépendants.....	18.431	
Ouvriers-Socialistes.....	4.486	
Jeunesse-Radicale.....	528	
Radicaux-Socialistes.....	370	
Soit un total de.....	171.067	suffrages valables exprimés.

Cherchons le quotient provisoire :

$$171.067 : (8 + 1) = 19.007,4$$

Le quotient provisoire est 19.008.

Le premier groupe de listes conjointes (Radicaux et Ouvriers-Socialistes) a obtenu : 37.631 suffrages.

Le deuxième groupe de listes conjointes (Jeunes-Radicaux, jeunesse radicale et Radicaux-Socialistes) a obtenu 21.448 suffrages.

* * *

Nous divisons chaque liste ou chaque groupe de listes conjointes par le quotient provisoire ; soit :

Pour la liste démocratique : $50.136 : 19.008 = 2$ (reste 12.120).

Pour la liste socialiste : $43.421 : 19.008 = 2$ (reste 5.405).

Pour le 1^{er} groupe de liste conjointes : $37.631 : 19.008 = 1$ (reste 18.623).

Pour le 2^e groupe de listes conjointes : $21.448 : 19.008 = 1$ (reste 2.440).

Pour la liste indépendante : $18.431 : 19.008 = 0$ (reste 18.431).

Six sièges se trouvent donc répartis et attribués respectivement : 2 aux démocrates, 2 aux socialistes, 1 au premier groupe de listes conjointes, 1 au 2^e groupe de listes conjointes.

Il faut attribuer les sièges au sein de chaque groupe de liste ; pour cela on procède à la même opération que précédemment. Les Radicaux et les Jeunes-Radicaux reçoivent chacun un siège.

Deux sièges sont encore à répartir entre les listes ou groupes de listes. Une deuxième répartition est nécessaire.

* * *

Pour procéder à cette répartition complémentaire, nous divisons le chiffre électoral de chaque liste par le nombre de sièges qu'elle a déjà obtenus plus un, soit :

Pour la liste démocratique : $50.136 : 3 = 16.718$,

Pour la liste socialiste : $43.421 : 3 = 14.340$,

Pour le 1^{er} groupe de listes conjointes : $31.631 : 2 = 18.813$,

Pour le 2^e groupe de listes conjointes : $21.448 : 2 = 10.724$,

Pour la liste indépendante : $18.431 : 1 = 18.431$.

Un siège supplémentaire est donc attribué au premier groupe de listes conjointes, qui a obtenu le plus fort quotient. Il revient au parti radical.

Nous procédons à une troisième répartition, puisque 7 sièges seulement sur 8 sont attribués, soit :

Pour la liste démocratique : $50.136 : 3 = 16.718$,

Pour la liste socialiste : $43.421 : 3 = 14.340$,

Pour le 1^{er} groupe de listes conjointes : $37.631 : 3 = 12.543$,

Pour le 2^e groupe de listes conjointes : $21.448 : 2 = 10.724$,

Pour la liste indépendante : $18.431 : 1 = 18.431$.

Le dernier siège est attribué à la liste indépendante.

Finalement la répartition des sièges entre les partis est la suivante :

Démocrates.	2	sièges avec ...	50.136	suffrages
Socialistes.	2	—	43.321	—
Radicaux	2	—	33.145	—
Jeunes radicaux ..	1	—	20.550	—
Indépendants	1	—	18.431	—

* * *

Remarquons que l'alliance des radicaux avec les Ouvriers-Socialistes, a permis aux radicaux de gagner un siège supplémentaire à la seconde répartition.

Supposons en effet que les radicaux soient restés isolés : leur chiffre électoral étant de 33.145, devenait à la seconde

répartition : $33.145 : 2 = 16.372 \frac{1}{2}$, soit un quotient moindre que celui obtenu et par les indépendants (18.431) et par les démocrates (16.718). Dans ce cas le septième siège serait revenu aux indépendants et le huitième aux démocrates.

* * *

L'électeur genevois a-t-il usé largement de la liberté que lui laisse le législateur ? Considérons le chiffre des suffrages nominatifs obtenus par les candidats des trois principales listes. De ceux-ci, seuls les deux premiers candidats radicaux MM. Rechaix et Peter, conseillers sortants étaient cumulés officiellement.

Liste démocratique :

Ont obtenu :

		suffrages
Maunoir.....	6.891	—
de Rabours.....	6.794	—
Micheli.....	6.624	—
Steinnetz.....	6.431	—
Gampert.....	5.803	—
Pictet.....	5.608	—
W. Martin.....	5.402	—
Chapuisat.....	5.339	—

Liste socialiste :

Ont obtenu :

Nicolet.....	7.164	—
Nicole.....	6.884	—
Morard.....	5.393	—
Joray.....	5.004	—
Pillionnel.....	4.710	—

Hofmann	4.823	---
Pons.....	4.446	—
Gelloz.....	3.927	---

Liste radicaux :

Ont obtenu :

Rechaix	9.004	---
Peter.....	7.909	---
Stoessel.....	4.393	---
Berchten.....	3.831	---
Fullignet.....	3.596	---
Déléamant.....	3.355	---

Il nous apparaît d'abord que les différences des suffrages d'un candidat à l'autre varient considérablement suivant chaque parti.

Mais elles sont, dans l'ensemble, importantes. L'électeur genevois a largement fait usage de ses droits de biffage, de panachage et de cumul.

Plus spécialement, nous remarquons que les premiers candidats socialistes ont été cumulés un grand nombre de fois, puisque le premier élu obtient 7.164 suffrages tandis que son dernier co-listier ne recueille que 3.927 suffrages.

Pourtant l'ordre de présentation des candidats sur la liste ne se trouve modifié que deux fois : dans la liste démocratique et dans la liste socialiste.

* * *

Un autre exemple intéressant nous est fourni par le canton des Grisons.

Aux Grisons, 4 partis étaient en présence : radicaux, conservateurs, socialistes, démocrates,

Les listes radicale et conservatrice forment un groupe de listes conjointes.

Le canton des Grisons élit 6 députés.

Les différentes listes ont obtenu respectivement les chiffres électoraux suivants :

RadicauX..... 62.822

Conservateurs..... 51.571

Soit pour le groupe de listes conjointes : 114.393.

Socialistes..... 19.106

Démocrates..... 14.904

Total des suffrages valables exprimés : 148.403.

Le quotient électoral provisoire est : $148.403 : 7$ soit 21.201,5 soit 21.202.

Procédons à la répartition des sièges entre les listes ou les groupes de listes. Nous avons :

Pour le groupe de listes conjointes : $114.393 : 21.202 = 5$ (reste 8.393).

Pour la liste socialiste : $19.106 : 21.202 = 0$ (reste 19.106).

Pour la liste démocratique : $14.904 : 21.202 = 0$ (reste 14.904).

Cinq sièges sont donc attribués au groupe de listes conjointes. Répartissons-les entre chacune des deux listes associées :

$114.393 : (5+1) = 19.065,5$ soit 19.066 qui représente le quotient provisoire.

Nous avons :

Pour la liste radicale : $62.822 : 19.066 = 3$ (reste 5.624).

Pour la liste conservatrice : $51.571 : 19.066 = 2$ (reste 13.439).

La liste radicale reçoit trois sièges et la liste conservatrice un.

Il reste un siège à attribuer qui reviendra à la liste socialiste à la deuxième répartition.

En effet nous aurons :

Pour le groupe de listes conjointes : $114.393 : 6 = 19.065,5$.

Pour la liste socialiste : $19.106 : 1 = 19.106$.

Pour la liste démocratique : $14.904 : 1 = 14.904$.

Nous remarquons que l'alliance des trois listes bourgeoises aurait empêché aux Grisons les socialistes d'avoir un député élu.

En effet le bloc des listes bourgeoises aurait obtenu 129.297 suffrages contre 19.904 aux socialistes.

Les six sièges auraient été attribués dès la première répartition aux listes conjointes, le parti démocratique recevant le sixième siège, quoique ayant recueilli 4.000 suffrages de moins que le parti socialiste.

V. — *La R. P. a-t-elle compliqué la tâche du gouvernement*

La Représentation Proportionnelle, et le morcellement de la majorité qui en fut la conséquence, a-t-elle compliqué la tâche du gouvernement et le travail législatif ?

Le Chef du Département de l'Intérieur exprime ainsi son avis sur les résultats de la Réforme électorale :

« Vous me priez de vous dire en quelques mots la pensée du
« Conseil Fédéral sur les résultats de la R. P. Je ne saurais
« naturellement formuler une appréciation définitive, ne dis-
« posant pas d'un recul suffisant pour juger de la R. P. en tant
« qu'institution fédérale. Après une année de fonctionnement,
« cette réforme paraît avoir entraîné une sensible augmenta-
« tion du nombre des séances ; les intérêts des différents grou-
« pes sont plus souvent et plus longuement défendus. La ma-
« chine législative est ainsi devenue plus compliquée, et la

« tâche du gouvernement, à certains égards, plus difficile.
« Mais je tiens à insister sur le caractère provisoire de ces
« reflexions basées sur une expérience de très courte durée ». (Lettre adressée de Berne le 12 mars 1921 à M. de Menthon, député).

M. Maunoir s'exprime ainsi :

« La Représentation Proportionnelle a eu évidemment
« pour effet d'augmenter la longueur des délibérations ; au
« lieu d'une majorité, qui était acquise au gouvernement et
« enregistrerait ses volontés, la bigarrure de l'assemblée pro-
« voque un débat plus nourri, mais aussi plus approfondi.
« C'est peut-être moins agréable pour le gouvernement, mais
« cela me paraît pourtant préférable ». (Lettre citée).

Pour M. Baumberger :

« Dans l'ensemble, le système proportionnel n'a pas exercé
« une influence défavorable sur la vie parlementaire ; il n'a ni
« contrecarré, ni compliqué l'action gouvernementale. Le fait
« que dans un parlement, comprenant beaucoup de nouveaux
« membres et de nouveaux groupes, et dans une période aussi
« agitée que la nôtre, il soit fait un peu trop usage de discours
« oratoires, d'interpellations et de motions, s'explique par la
« nature des choses et peut-être considéré comme une maladie
« de jeunesse qui disparaîtra... » (Lettre citée).

De même pour M. Maunoir, le succès des socialistes dû en grande partie à la R. P. n'est pas un mal :

« Cette représentation doublée des socialistes est-elle un
« mal ? Je ne le crois pas, quoique appartenant à un parti de
« droite ; j'ai l'impression que le parti socialiste, qui déclarait
« précédemment avoir la majorité réelle dans le peuple, et se
« posait en martyr, est moins dangereux après ces élections
« de 1919 ; il doit constater qu'il représente moins du quart du

« corps électoral ; aucun de ses chefs n'étant exclu du parlement, chacun doit transporter au parlement ses critiques « qui peuvent y être refutées plus aisément que dans les débats « passionnés de réunions publiques ». (Lettre citée).

Il semble bien que la nouvelle répartition des sièges ait compliqué la tâche du gouvernement ; mais le scrutin majoritaire n'aurait sans doute pas suffi à maintenir l'ancienne majorité radicale qui, par son hégémonie, simplifiait le rôle du pouvoir. On ne saurait donc trop accuser la R. P.

* * *

En résumé, il semble bien que les premiers résultats de la Représentation Proportionnelle aient été dans l'ensemble satisfaisants. Personne ne songe en Suisse à modifier la loi de 1919 ; ses principales imperfections sont inhérentes aux particularités de la Constitution Suisse.

Mais la R. P. n'ayant été appliquée qu'une seule fois, cette conclusion ne peut être considérée comme définitive.

CONCLUSION

A la fin de cette étude, après avoir suivi l'histoire de la Représentation Proportionnelle en Suisse, étudié la loi électorale la réalisant, et ses premiers résultats, il convient de résumer les conclusions qui s'en dégagent.

Une réforme politique réalisée en Suisse jouit d'une puissance de conviction et d'entraînement particulière. Tous ceux qui restent attachés à l'idéal démocratique tournent instinctivement les yeux vers elle pour y découvrir les formes politiques de l'avenir.

Deux particularités de la vie publique suisse accentuent encore l'importance du succès de la Représentation Proportionnelle dans ce pays :

Nul peuple n'est plus fidèle que le peuple suisse à ses représentants. Le parti radical est resté plus d'un demi-siècle maître incontesté du pouvoir ; et il est rare que, dans une élection générale, plus de sept ou huit députés sortants se représentant succombent au scrutin et perdent leurs sièges.

D'autre part le peuple suisse dispose du referendum et de l'initiative pour contrôler l'action de ses représentants, et s'opposer à l'omnipotence d'un parlement. Si les assemblées ne réalisent pas une réforme que le peuple désire, ou en votent une dont il ne veut pas, celui-ci, par l'initiative, peut suppléer à leur inaction, ou par le referendum, détruire leur ouvrage.

Nul autre peuple ne semble donc plus satisfait de ses représentants et n'a plus de raisons d'être indifférent à l'exactitude de sa représentation dans les assemblées. Nul plus que lui, pour ces raisons, ne semblait pouvoir se passer aussi facilement de la Représentation Proportionnelle.

* * *

L'histoire de la Représentation Proportionnelle en Suisse nous permet un certain nombre d'intéressantes observations qui dépassent le cadre de ce pays et peuvent être utilement généralisées.

Le premier fait qui nous frappe, c'est la longue résistance de la majorité parlementaire, obstinée à conserver la majorité et le pouvoir, même contre la volonté générale du peuple, au moyen d'un système électoral défectueux.

Nous avons assisté aux efforts des radicaux suisses pour faire échouer la réforme ; en 1918 encore, alors que le succès de la troisième initiative populaire ne paraissait plus douteux pour personne, la majorité parlementaire se prononçait une fois de plus contre la Représentation Proportionnelle par un préavis défavorable.

En juin, les Conseils Suisses se prononçaient contre la Représentation Proportionnelle ; en octobre, quatre mois plus tard, le peuple l'adoptait à une majorité des deux tiers des votants. Quelle éclatante manifestation de la divergence de vues existant entre le peuple et ses « représentants » !

C'est là une constatation que l'exercice du referendum et de l'initiative permet de faire constamment en Suisse. En quinze ans, par exemple, on a vu le peuple suisse en vingt-et-un referendum rejeter onze lois votées par ses conseils ; le 22

octobre 1896 on l'a vu rejeter une loi par 310.000 voix contre 78.000 ; en 1900, on l'a vu rejeter par 337.000 voix contre 146.000 une loi qui n'avait rencontré au Conseil National qu'un opposant et onze abstentions.

On ne peut pas espérer d'ailleurs, l'exemple des cantons suisses le prouvent, que la Représentation Proportionnelle mettra fin à cette divergence d'opinion ; elle l'atténuera du moins.

Dès lors, il semble bien que le régime dit de démocratie représentative ne soit qu'un pis-aller peu conciliable avec le principe de la souveraineté nationale sur lequel elle prétend se fonder. On aurait donc tort de considérer notre forme actuelle de gouvernement : le parlementarisme, comme une forme définitive et pleinement satisfaisante ; il n'est sans doute qu'un régime de transition, et l'on doit tendre par une évolution progressive de nos institutions vers une réalisation plus parfaite des principes de souveraineté nationale et de démocratie politique.

L'histoire de la Représentation Proportionnelle ne nous montre-t-elle pas d'ailleurs que la démocratie politique n'est pas un fait, mais bien plutôt un idéal vers lequel on doit tendre sans jamais espérer la réaliser pleinement. Dans ce peuple suisse, considéré à bon droit comme l'un des plus instruits et des plus activement mêlés à la direction de ses affaires publiques, ne voit-on pas une loi aussi importante que celle réalisant la Représentation Proportionnelle votée par le tiers des électeurs inscrits, donc par une faible minorité ? La démocratie, même dans le pays où elle serait la plus avancée, n'est-elle donc encore qu'un corps sans âme, une apparence et non une réalité ?

Enfin, au cours des vingt années de lutte pour la conquête

de la Représentation Proportionnelle, nous avons assisté surtout à une lutte politique entre les partis de minorité, de droite et de gauche, et le parti majoritaire. C'est là le caractère que prennent fatalement dans tous les pays les campagnes réclamant une réforme électorale.

Faut-il nous en étonner ? Sans doute, les partis, comme les individus ne sont-ils guère capables dans leur ensemble de se dégager des intérêts particuliers, pour juger une idée ou une réforme ; mais les progrès constants, puis le succès de la Représentation Proportionnelle, dominent les luttes de partis qui peuvent sembler à un observateur superficiel leur seule raison d'être. Malgré les mots d'ordre des comités directeurs des partis qui se croient tout puissants, un courant d'opinion se forme dans le peuple autour d'une idée juste, lorsque les circonstances la servent, et qu'elle trouve des apôtres dans une minorité ardente et désintéressée. La Représentation Proportionnelle a ainsi sa place marquée dans l'évolution démocratique de la Suisse contemporaine.

Telles sont les quelques idées qu'il nous semble possible de dégager de l'histoire de la réforme électorale en Suisse.

* * *

Que faut-il penser de la loi Suisse du 14 février 1919 ?

Les théoriciens de la proportionnelle déclarent généralement que les électeurs doivent choisir entre différents programmes, voter pour un parti et non pas pour des individus. Ce principe d'après eux, serait seul compatible avec la Représentation Proportionnelle, qui tend à donner à chaque parti la part exacte de représentation à laquelle il a droit.

La perfection serait donc le vote de liste tel qu'il existe en

Allemagne, sans aucune liberté pour l'électeur de panacher, de rayer un nom, ou même de changer l'ordre d'inscription des candidats; tout au plus, pourrait-on admettre la liberté pour l'électeur de marquer sa préférence pour tel ou tel candidat de la liste et de modifier ainsi l'ordre d'inscription, comme le permettent les lois belge et italienne, cette dernière offrant le maximum de liberté compatible avec le principe proportionnel.

Pour nous, nous n'admettons pas cette doctrine. Nous pensons que la Souveraineté Nationale et le Suffrage Universel qui en est l'expression ne se limitent pas à un choix entre des programmes, entre des partis.

La Souveraineté, par définition est absolue; elle exclut toute restriction à l'exercice de son droit; l'électeur n'exerce sa souveraineté que par le bulletin de vote; dans cette expression de sa souveraineté il doit être entièrement libre.

L'existence des partis représente l'organisation nécessaire du Suffrage Universel, mais elle ne peut entraîner sa limitation.

La Représentation Proportionnelle a sans doute pour but de donner à chaque parti le nombre de représentants auquel il a droit, mais elle tend surtout à créer un droit électoral égal pour tous, à donner la même valeur au suffrage d'un électeur se rattachant à la minorité et à celui d'un électeur d'un parti de la majorité. Elle est faite pour l'électeur, afin d'assurer pleinement l'exercice de son droit, et non pas pour le parti.

On ne peut prétendre au nom de la Proportionnelle, limiter le droit de l'électeur. Celui-ci doit conserver non seulement le choix entre des partis, mais aussi le choix entre des individus. Sinon, on limite singulièrement son « droit de souveraineté »

qui réside, et dans le choix des plus capables, et dans le choix des partis.

Le vote de liste qui trouve son expression parfaite en Allemagne, entraîne les conséquences suivantes :

On peut prévoir généralement, avec la Représentation Proportionnelle, à un ou deux sièges près, le nombre de députés qu'obtiendra chaque parti; dès lors, les premiers candidats portés sur la liste sont assurés d'être élus, les derniers sont assurés de ne pas l'être, l'incertitude n'est permise qu'à un ou deux candidats. Le Comité du parti est donc maître de l'élection, c'est lui qui dresse en réalité la liste des députés. L'élection n'est plus qu'une sorte de ratification forcée de ses décisions par le peuple. Le vote de liste abolit la souveraineté de l'électeur.

Nous croyons donc que la méthode des suffrages nominatifs est la seule conciliable avec le principe de la Souveraineté Nationale. L'électeur doit conserver son entière liberté : il doit pouvoir rayer des noms, panacher, indiquer sa préférence pour tel ou tel candidat. D'autre part, le cumul, outre qu'il est le procédé le plus simple pour l'électeur d'indiquer ses préférences est nécessaire pour obvier au danger du panachage. Le cumul « privé », pour reprendre les termes de la loi suisse, entraîne le cumul « officiel », comme nous l'avons vu plus haut. (Voir analyse de la loi suisse).

Biffage, panachage, cumul, tels que les autorise la loi suisse sont à notre sens, nécessaires pour laisser son entière liberté à l'électeur.

* * *

La seconde question controversée et solutionnée de manière différente par les différentes lois proportionnalistes de l'Eu-

rope occidentale, est celle de la répartition complémentaire des sièges.

La répartition des sièges entre les listes de la circonscription entraîne des restes inutilisés. Le total de ces voix non représentées peut fausser le jeu de la Proportionnelle dans l'ensemble du pays. Plus les circonscriptions seront grandes, plus la répartition générale des sièges entre les partis se rapprochera de la Proportionnelle intégrale ; si les circonscriptions sont très grandes (plus de 10 députés à élire par exemple, comme en Italie) ces erreurs seront peu considérables et pourront généralement être négligées.

La Représentation Proportionnelle exige, pour être parfaite, une répartition complémentaire régionale, puis nationale.

Cette répartition peut s'opérer de deux manières différentes : ou par l'apparement des listes, à l'intérieur de la région, puis dans le pays entier. C'est le système adopté en Belgique (1)

(1) *La loi belge du 22 octobre 1919* groupe les circonscriptions électorales provinces. Les listes de circonscriptions peuvent se grouper à l'intérieur de la province et former « un groupe de listes ».

Une première répartition s'opère entre les listes de chaque circonscription par le procédé du quotient électoral simple.

Le plus souvent il reste quelques sièges à répartir dans l'ensemble de la province. Le bureau provincial totalise les premiers résultat et calcule ainsi les chiffres électoraux totaux obtenus par les différents groupes de liste dans la province.

Puis le bureau provincial procède à une répartition complémentaire provinciale ; cette répartition s'opère d'après le système d'Hondt ; mais au lieu de partir du diviseur 1, comme lorsque aucun siège n'est encore attribué ($0 \% 1 = 1$), on part pour chaque liste du chiffre de sièges obtenus par elle augmenté d'une unité.

Chaque liste ou groupe de listes se voit donc attribué un certain nombre de sièges complémentaires. Quels sont les arrondissements où chaque groupe de listes obtiendra ces sièges ? Pour cette désignation on s'efforce de concilier les deux principes suivants :

1° assurer à chaque arrondissement le nombre d'élus auquel il a droit.

2° attribuer autant que possible à chaque groupe de listes ses sièges complémentaires dans les arrondissements où il a recueilli le plus grand nombre de suffrages.

pour « les groupes de listes » régionaux et en Allemagne dans « les Unions de Circonscriptions ».

Ou par l'existence de listes de deuxième degré (régionales), puis de troisième degré (nationales). C'est le système allemand des « listes de Reich » (1).

L'existence des listes de deuxième ou de troisième degré permet aux partis d'assurer l'élection de leurs chefs politiques mais il crée un groupe de députés sans lien avec les électeurs, et ne permet plus le système des votes nominatifs.

Aussi nous préférons le procédé de l'appareillement de listes.

La loi allemande réalise la perfection mathématique de la répartition des sièges ; la loi belge organise une répartition proportionnelle très satisfaisante, car les voix inutilisées dans chaque région forment un total négligeable.

* * *

Enfin il nous semble qu'il faut rechercher la simplicité dans une loi électorale, afin de permettre à tout électeur d'en comprendre aisément le mécanisme. — A ce point de vue, le procédé allemand du nombre unique ou système automatique (1 député par 60.000 voix), qui atteint d'ailleurs à la plus

(1) *Loi Allemande du 27 avril 1920* permet à chaque parti de présenter à la fois des listes de circonscription, et une liste de Reich. — Les listes de circonscription, rattachées à la liste de Reich, peuvent être « liées », c'est-à-dire qu'un « rapprochement peut être opéré entre les listes d'un même parti dans des circonscriptions électorales différentes, mais au sein de l'« Union de circonscription ».

A la première répartition complémentaire, on attribue à chacun des « groupes de listes liées », autant de sièges supplémentaires que le total de voix inutilisées dans les circonscriptions, compte de fois 60.000.

A la seconde répartition complémentaire, la liste du Reich reçoit autant de sièges que le total des voix inutilisées dans les Unions de circonscription compte de fois 60.000.

grande exactitude mathématique, nous apparaît comme le meilleur procédé de répartition.

* * *

Quoiqu'il en soit des imperfections de la loi suisse, dont la plupart sont inhérentes aux particularités de la Constitution, nous avons vu que les premiers résultats de la Réforme électorale sont dans l'ensemble satisfaisants.

* * *

En France, la Représentation Proportionnelle demeure plus à l'ordre du jour que jamais.

La loi électorale en vigueur est née d'une transaction entre les proportionnalistes et les partisans du scrutin de liste pur et simple ; hâtivement votée, car il fallait aboutir avant les élections de 1919, elle ne peut être qu'une loi provisoire ; d'autre part, issue des préoccupations électorales de l'époque, elle n'est qu'une loi de circonstance.

Tout permet d'espérer que la prochaine loi électorale, dont les élections complémentaires proclament chaque jour davantage la nécessité, réalisera enfin la Représentation Proportionnelle, presque partout appliquée à cette heure en Europe.

* * *

On a dit, un peu prématurément, de la Représentation Proportionnelle après son adoption en juillet 1912 par la Chambre des Députés qu'elle était « le plus grand événement politique que notre pays ait vu s'accomplir, depuis la Déclaration des Droits de l'homme et l'établissement du suffrage universel » (1).

(1) Fernand Faure. — Revue Politique et Parlementaire — Août 1912.

C'est là, sans doute, exagérer quelque peu l'importance de la réforme électorale. En réalité, il semble bien qu'il y ait dans la Représentation Proportionnelle une question de plus d'équité à réaliser, et une amélioration de suffrage universel vers laquelle il est bon de tendre.

Ces lignes de M. Poincaré, écrites en avril 1916, demeurent entièrement vraies : « Seule, la Représentation Proportionnelle
« permettra au pays de trouver dans la composition de la
« Chambre, une image fidèle des diverses opinions qui s'agitent
« dans l'âme nationale ; seule, elle accoutumera les partis à
« s'organiser, à se choisir des programmes clairs, à se circons-
« crire par des frontières précises » (1).

Cette heureuse influence de la Représentation Proportionnelle sur l'organisation et la sincérité des partis serait peut-être aujourd'hui le meilleur argument en faveur d'une rapide réforme électorale.

Mais la question électorale reste essentiellement du domaine politique. On aurait tort de trop l'oublier, en s'attardant à la discussion du principe proportionnaliste admis aujourd'hui par presque tous, et de ne pas considérer surtout la Représentation Proportionnelle au point de vue de la politique intérieure.

A certaines heures, dans l'intérêt même de la démocratie et du pays, une « politique de combat » peut être nécessaire, qu'il s'agisse de fonder un régime, ou de barrer la route à la révolution. Le scrutin majoritaire en est l'instrument aux mains d'un parti politique ou d'un « bloc » de partis politiques.

Mais il est d'autres instants dans la vie d'un peuple, où les nécessités impérieuses du relèvement national commandent

(1) R. Poincaré. — Vues Politiques. — Revue de Paris — 25 avril 1910.

une collaboration fraternelle de tous, dans l'apaisement des luttes politiques. A ces époques, toute « politique de combat » doit cesser, pour faire place à une politique d'union nationale.

La Représentation Proportionnelle est l'instrument nécessaire de cette politique.

LOI FÉDÉRALE
CONCERNANT
L'élection du Conseil National

(Du 14 Février 1919)

L'Assemblée Fédérale de la Confédération Suisse.

En exécution de l'article 73 de la Constitution fédérale ;

Vu le message du Conseil fédéral du 26 novembre 1918.

Décrète :

ARTICLE PREMIER. — Les élections au Conseil National ont lieu d'après le principe de la proportionnalité conformément aux dispositions de la présente loi.

Chaque canton et demi-canton forme un arrondissement électoral.

Dans les arrondissements électoraux qui n'ont qu'un député à élire, l'élection a lieu à la majorité relative (art. 22, al. 2). Les articles 3 à 21, 22, al. 1 et 2, 24 à 26 ne sont pas applicables dans ces arrondissements.

ART. 2. — Les élections générales pour le renouvellement ordinaire du Conseil National ont lieu le dernier dimanche du mois d'octobre. Le gouvernement cantonal fixe la date des élections complémentaires.

ART. 3. — Les listes de candidats doivent être adressées au gouvernement cantonal au plus tard vingt jours (soit le lundi de la troisième semaine) avant le jour du scrutin.

ART. 4. — Les listes de candidats ne doivent pas porter un nombre de noms supérieur à celui des députés à élire dans l'arrondissement, et aucun nom ne doit y figurer plus de deux fois.

Si une liste contient plus de noms qu'il n'y a de députés à élire, ceux qui sont en excédent à la fin de la liste sont biffés d'office.

ART. 5. — Chaque liste doit être signée personnellement par quinze citoyens au moins, demeurant dans l'arrondissement et possédant le droit de vote, et porter en tête une dénomination qui la distingue des autres listes.

Aucun électeur ne peut signer plus d'une liste de candidat. Il ne peut pas retirer sa signature après le dépôt de la liste.

Les signataires de la liste de présentation désignent un mandataire ainsi que son remplaçant, chargé des relations avec les autorités. S'ils ne le font pas, celui dont le nom figure en tête des signataires est considéré comme mandataire, et le suivant comme son remplaçant.

Le mandataire a le droit et le devoir de donner, au nom des signatures de la liste et de manière à les lier juridiquement, toutes les déclarations nécessaires pour écarter les difficultés qui viendraient à surgir.

ART. 6. — Le candidat dont le nom figure sur plus d'une liste d'un même arrondissement est invité immédiatement par le gouvernement cantonal à faire savoir au plus tard le seizième jour (soit le vendredi de la troisième semaine) avant le jour du scrutin pour laquelle de ces listes il opte. S'il ne se pro-

nonce pas dans le délai fixé, le sort désigne la liste à laquelle le candidat est attribué. Le nom du candidat est éliminé de toutes les autres listes.

ART. 7. — Deux ou plusieurs listes de candidats peuvent porter une déclaration identique par laquelle les signataires ou leurs mandataires font savoir qu'elles sont conjointes ; cette déclaration doit être faite au plus tard treize jours (soit le lundi de la deuxième semaine) avant le jour du scrutin.

Un groupe de listes conjointes est considéré, à l'égard des autres listes, comme une liste simple.

ART. 8. — Tout candidat peut décliner une élection par déclaration écrite faite au plus tard le seizième jour (soit le vendredi de la troisième semaine) avant le jour du scrutin : dans ce cas, son nom est éliminé d'office de la liste.

ART. 9. — Le gouvernement cantonal ou l'organe qu'il a désigné à cet effet examine chaque liste de présentation, biffe les noms des candidats inéligibles et fixe, le cas échéant, au mandataire des signataires un délai pour fournir les signatures qui manquent, remplacer les candidats officiellement éliminés, compléter ou rectifier la désignation des candidats ou modifier le nom de la liste, afin que celle-ci ne puisse pas être confondue avec les listes des autres partis.

Les propositions de remplacement doivent être accompagnées de la déclaration écrite des nouveaux candidats qu'ils acceptent une candidature. Si cette déclaration fait défaut, ou si le nouveau candidat se trouve déjà sur une autre liste ou s'il n'est pas éligible, son nom est rayé de la proposition de remplacement.

Sauf indication contraire du mandataire des signataires, les propositions de remplacement sont portées à la fin des listes.

Aucune modification ne peut plus être apportée aux listes

de candidats à partir du treizième jour (soit le lundi de la deuxième semaine) avant le jour du scrutin.

ART. 10. — Les listes de candidats définitivement établies constituent les listes électorales.

Chaque liste est pourvue d'un numéro d'ordre selon le rang de sa présentation.

Le gouvernement cantonal publie les listes avec leur dénomination et leur numéro d'ordre. Celles qui sont conjointes doivent porter une déclaration qui l'indique.

ART. 11. — Les gouvernements cantonaux peuvent à leur choix ou bien autoriser l'emploi de bulletins de vote imprimés reproduisant une des listes officiellement publiées, ou bien envoyer d'office aux électeurs les diverses listes pour être employées comme bulletins de vote ; l'envoi doit se faire au plus tard jusqu'au vendredi avant le scrutin.

Les gouvernements cantonaux sont en outre tenus d'envoyer officiellement aux électeurs ou de mettre à leur disposition dans le local de vote un bulletin de vote en blanc ayant suffisamment de place pour que l'on puisse y inscrire la dénomination d'une liste et les noms des candidats.

Le secret du scrutin doit être assuré dans tous les cas.

ART. 12. — Le gouvernement cantonal statue sur les plaintes qui lui sont adressées contre les décisions des organes cantonaux concernant les opérations préparatoires (art. 3 à 11) ; les compétences du Conseil National sont réservées.

ART. 13. — L'électeur vote en se servant soit d'un bulletin de vote imprimé, soit d'un bulletin blanc. Dans ce dernier cas, il peut remplir son bulletin entièrement ou partiellement avec les noms des candidats qui figurent sur l'une quelconque des listes déposées. Il peut apporter de sa main, sur une liste imprimée, toutes suppressions, modifications ou additions qu'il juge opportunes.

Les bulletins de vote multipliés par des moyens mécaniques sont nuls s'ils portent des noms de candidats, inscrits sur des listes différentes.

Il est interdit de porter le nom d'un candidat plus de deux fois sur la même liste.

ART. 14. — Si un bulletin contient un nombre de noms de candidats inférieur à celui des députés à élire, les suffrages non exprimés nominativement sont considérés comme autant de suffrages complémentaires donnés au parti dont la dénomination ou le numéro d'ordre, écrits ou imprimés, figurent en tête de la liste. Si celle-ci ne porte aucune dénomination et si le bulletin de vote porte plus d'une des dénominations déposées, les suffrages non exprimés nominativement sont nuls.

Si un bulletin contient un nombre de noms supérieur à celui des députés à élire, les derniers noms inscrits ne comptent pas.

Les noms qui ne figurent sur aucune liste n'entrent pas en ligne de compte ; les suffrages qu'ils ont obtenus comptent cependant comme suffrages complémentaires lorsque le bulletin de vote porte la dénomination d'une liste.

Les bulletins qui portent la dénomination d'une liste mais qui ne contiennent aucun des noms des candidats présentés ne sont pas valables.

Les bulletins de vote qui contiennent des expressions injurieuses ne sont pas valables.

ART. 15. — Après la clôture du scrutin, le gouvernement cantonal établit, suivant les procès-verbaux des bureaux électoraux :

1^o Le nombre des voix obtenues par chacun des candidats des différentes listes (suffrages nominatifs) ;

2^o Le nombre des voix qu'a obtenues chaque liste, conformément à l'art. 14, al. 1 et 3 (suffrages complémentaires) ;

3° Le nombre des suffrages nominatifs et des suffrages complémentaires obtenus par chacune des listes (suffrages de parti)

4° Pour les listes conjointes, le nombre total des suffrages obtenus par chaque groupe de listes.

ART. 16. — Il est procédé ensuite à la répartition des députés entre les différentes listes, proportionnellement à leur nombre de suffrages de parti (art. 15, chiffre 3), de telle manière que chaque liste obtienne autant de députés que le même quotient (quotient définitif) est contenu de fois dans le total des suffrages.

Cette répartition s'opère conformément aux articles 17 à 20.

ART. 17. — Le nombre total des suffrages valables (suffrages de parti) est divisé par le nombre plus un des députés à élire, et le nombre entier immédiatement supérieur au quotient ainsi obtenu, constitue le quotient provisoire.

Chaque liste a droit à autant de députés que son chiffre total de suffrages de parti contient de fois ce quotient.

Si, après cette répartition, les mandats ne sont pas tous attribués, le total des suffrages de chaque liste est divisé par le nombre plus un des députés qui lui ont été attribués et le siège encore vacant est dévolu à la liste qui accuse le quotient le plus élevé.

Cette opération est répétée tant qu'il reste des sièges à pourvoir.

ART. 18. — Si, dans le cas prévu à l'article 17, 3^e et 4^e al., deux ou plusieurs listes accusent le même quotient, le siège est attribué à celle des listes qui, après la division par le quotient provisoire, a le plus grand nombre de suffrages restants.

Si chaque liste a également obtenu le même nombre de suffrages de parti, le siège restant est attribué à celle des listes dont le candidat a recueilli le plus grand nombre de suffrages.

En cas d'égalité de suffrages nominatifs c'est le sort qui décide.

ART. 19. — Sont proclamés élus conformément au tableau de répartition, les candidats de chaque liste qui ont obtenu le plus grand nombre de voix. Si plusieurs candidats ont obtenu le même nombre de voix et qu'il y ait compétition, c'est le rang dans la liste qui détermine l'élection.

N'est toutefois pas élu le candidat qui n'a pas obtenu la moitié de la moyenne des suffrages nominatifs recueillis par les candidats de la liste sur laquelle il est porté, les suffrages cumulés sur le nom d'un candidat étant comptés comme suffrages simples. Dans ce cas, on procède à une élection complémentaire conformément aux dispositions applicables aux élections principales.

ART. 20. — S'il est attribué à une liste plus de mandats qu'elle ne contient de noms, tous les candidats qu'elle porte sont déclarés élus. Les sièges restants font l'objet d'une élection complémentaire conformément à l'article 25.

ART. 21. — Chaque groupe de listes conjointes est considéré d'abord conformément aux articles 17, 18 et 20, comme une liste unique.

Les sièges attribués à un groupe de listes conjointes sont répartis ensuite entre les diverses listes formant ce groupe, conformément aux articles 17 à 20.

ART. 22. — S'il n'y a qu'une liste électorale ou si le nombre des candidats de toutes les listes réunies ne dépasse pas celui des députés à élire, tous les candidats sont proclamés élus par le gouvernement cantonal sans opérations électorales. L'article 23 demeure réservé.

Si le nombre des candidats de toutes les listes réunies est inférieur à celui des députés à élire tous les candidats sont dé-

clarés élus par le gouvernement cantonal. Les sièges restants font l'objet d'une élection complémentaire, conformément aux dispositions applicables aux élections principales.

Si aucune liste électorale n'a été déposée, les électeurs peuvent voter pour n'importe quel citoyen éligible et les candidats qui ont obtenu le plus grand nombre de suffrages sont déclarés élus. En cas d'égalité des voix, c'est le sort qui décide.

ART. 23. — Si un candidat est élu dans plusieurs arrondissements, le Conseil Fédéral l'invite immédiatement à indiquer par une déclaration officielle l'arrondissement qu'il accepte de représenter. S'il n'obtient pas cette déclaration le Conseil Fédéral détermine l'arrondissement par tirage au sort.

Au vu de cette déclaration, le Conseil Fédéral avise immédiatement le gouvernement du canton où se trouve l'arrondissement en faveur duquel l'élu n'a pas opté, afin qu'il soit pourvu au remplacement du candidat, conformément aux articles 24 et 25.

Le Conseil Fédéral invite immédiatement le gouvernement du canton pour lequel l'élu n'a pas opté à procéder au remplacement du candidat et à biffer son nom.

Si un candidat présenté dans plus d'un arrondissement est élu dans un seul, soit au scrutin, soit par suite de vacance, son nom est rayé de la liste des autres arrondissements.

ART. 24. — Les sièges qui sont vacants par suite d'élection multiple ou qui le deviennent au cours de la législature restent acquis au parti auquel ils ont été attribués. En conséquence, le gouvernement cantonal proclame comme député ceux des candidats non élus de ce parti qui ont obtenu le plus grand nombre de voix. Si deux candidats ont obtenu le même nombre de voix et qu'il y ait compétition, c'est le rang dans

la liste qui détermine l'élection ; celui qui est en premier rang dans la liste est déclaré élu.

En cas de décès ou d'inéligibilité du suppléant qui a obtenu le plus de voix, c'est le candidat qui vient immédiatement après lui qui est proclamé élu.

ART. 25. — Si la liste du parti auquel appartenait le siège vacant ou si les listes conjointes qui entrent en ligne de compte ne portent le nom d'aucun suppléant éligible il est procédé à une élection complémentaire.

En cas d'élection complémentaire, sont tout d'abord seuls admis à présenter une liste les signataires de la liste sur laquelle étaient portés les membres du Conseil National dont les sièges sont devenus vacants. Ils peuvent remplacer par d'autres électeurs les signataires de la première liste de présentation dont les signatures ne peuvent plus être obtenues.

Si les signataires de la première liste de candidats ne font pas usage de leur droit ou s'ils n'arrivent pas à se mettre d'accord sur une proposition, l'élection complémentaire a lieu suivant les prescriptions qui règlent les élections générales ; cependant si une élection complémentaire n'est nécessaire que pour un seul siège, l'article premier, al. 3, est applicable.

L'article 22 est aussi applicable aux élections complémentaires.

ART. 26. — Les gouvernements cantonaux ont la faculté moyennant l'approbation du Conseil Fédéral, d'abrégéer ou de prolonger des délais prévus par la présente loi (art. 3, 6, 7, 8 et 9, dernier alinéa) pour les opérations électorales, en considération des circonstances particulières dans lesquelles se trouve le canton.

ART 27. — Les délais prescrits par la présente loi ou fixés en vertu de celle-ci sont réputés observés lorsque la remise

prévue a été faite à l'autorité ou à la poste à 6 heures du soir au plus tard.

ART. 28. — Le tirage au sort dans les cas prévus par la présente loi a lieu par les soins du président du gouvernement cantonal sous le contrôle de ce dernier. L'article 23 demeure réservé.

ART. 29. — Le conseil fédéral est chargé de l'exécution de la présente loi. Il édicte à cet effet les instructions nécessaires.

ART. 30. — Les articles 16, 19 à 26 et 33, dernière phrase de la loi fédérale du 19 juillet 1872 concernant les élections et votations fédérales, ainsi que la loi fédérale du 23 juin 1911 concernant les arrondissements pour les élections des membres du Conseil National, sont abrogées.

ART. 31. — Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur de la présente loi, qui sera appliquée pour la première fois aux prochaines élections pour le renouvellement intégral du Conseil National.

ORDONNANCE

POUR

L'exécution de la loi Fédérale concernant l'élection du Conseil National

(Du 8 Juillet 1919)

LE CONSEIL FÉDÉRAL SUISSE

En exécution de l'article 29 de la loi fédérale du 14 février 1919 concernant l'élection du Conseil National,

Arrête :

Dispositions Générales.

ARTICLE PREMIER. — Les Gouvernements cantonaux prennent, conformément aux dispositions suivantes, les mesures nécessaires pour les élections au Conseil National. Ils désignent les organes auxquels incombe le soin de diriger et de surveiller les opérations électorales, en particulier de recevoir et de mettre au point les listes de présentation ainsi que de récapituler les résultats de l'élection (bureau électoral cantonal).

ART. 2. — Les bulletins de vote sont établis conformément à l'article 11 de la loi.

ART. 3. — Les gouvernements cantonaux prennent les mesures nécessaires pour que les électeurs reçoivent des instructions suffisantes sur la procédure des élections.

ART. 4. — Les gouvernements cantonaux organisent les bureaux de vote communaux et leur donnent des instructions. Ils mettent à leur disposition, pour le dépouillement des bulletins, des formulaires conformes aux modèles contenus dans les annexes (n° 1 à 5).

Le Conseil Fédéral peut, à titre exceptionnel et si la demande qui lui est présentée lui paraît fondée, autoriser un canton à modifier les formulaires.

Les cantons peuvent se procurer à la Chancellerie fédérale, au prix de revient, les formulaires nécessaires pour les opérations électorales (n° 1 à 5, voir annexes).

Constatation par communes du résultat de l'élection (art. 5,)

ART. 5. — Après l'ouverture des urnes, il est procédé d'abord au triage des bulletins en bulletins nuls, bulletins entièrement blancs et bulletins valables. Le nombre de chacun d'entre eux est déterminé et inscrit dans le formulaire 1.

ART. 6. — sont nuls :

1° Les bulletins de vote imprimés non conformes à l'une des listes officiellement publiées ou présentant des suppressions, modifications ou adjonctions qui ne sont pas manuscrites ;

2° Les bulletins de vote officiel (art. 11, al. 2, de la loi), lorsque les noms des candidats qu'ils portent proviennent de

listes différentes et ne font pas l'objet d'inscriptions manuscrites ;

3° Les bulletins de vote avec ou sans dénomination de liste contenant les noms de candidats dont aucun ne figure dans les listes de l'arrondissement électoral ;

4° Les bulletins de vote qui contiennent des expressions injurieuses ;

5° Les bulletins qui ne répondent pas aux exigences des prescriptions cantonales sur la validité des bulletins de vote ;

6° Dans les cantons qui envoient d'office aux électeurs les diverses listes pour être employées comme bulletins de vote (art. 11, al. 1^{er}, de la loi) : tous les bulletins non officiels.

ART. 7. — Les bulletins de vote valables sont séparés en bulletins non modifiés de chaque liste particulière et en bulletins modifiés. Les chiffres obtenus pour chacune de ces deux catégories de bulletins sont inscrits sur le formulaire 1.

ART. 8. — Le nombre des suffrages nominatifs et des suffrages complémentaires exprimés par les bulletins non modifiés s'établit en remplissant le formulaire 2.

ART. 9. — Les bulletins modifiés de chaque liste et les bulletins qui ne portent aucune dénomination de liste, doivent d'abord être mis au point.

A cet effet sont rayés :

Les suffrages accordés plus de deux fois sur un même bulletin à un candidat (art. 13, al. 3, de la loi) ;

2° Les noms qui ne figurent sur aucune liste de l'arrondissement électoral (art. 14, al. 3, de la loi) ;

3° Les noms écrits d'une manière illisible et les candidats désignés d'une manière imprécises.

4° Sur les bulletins qui contiennent un nombre de noms supérieur à celui des députés à élire, les derniers noms qui ne

comptent pas. Ces noms doivent être rayés de bas en haut et de droite à gauche.

Le bureau électoral doit prendre les mesures nécessaires pour que les radiations opérées par lui, aient un caractère officiel immédiatement reconnaissable.

ART. 10. — Si un bulletin contient un nombre de suffrages nominatifs valables inférieur à celui des députés à élire dans l'arrondissement électoral, les suffrages non exprimés et les lignes devenues libres par la radiation de leur contenu sont considérés comme autant de suffrages complémentaires donnés au parti dont la dénomination ou le numéro d'ordre, écrits ou imprimés figurent en tête de la liste.

Si le bulletin ne porte aucune dénomination de liste, si la dénomination qu'il portait a été biffée ou si le bulletin porte plus d'une dénomination, les suffrages non exprimés nominativement sont blancs.

Si la dénomination de la liste et le numéro d'ordre ne concordent pas, la dénomination l'emporte.

ART. 11. — Les bulletins modifiés sont numérotés, puis le nombre des suffrages nominatifs et des suffrages complémentaires qu'ils expriment s'établit sur des feuilles spéciales de dépouillement (formulaire 3), chaque bulletin figurant dans une colonne distincte.

Pour chaque bulletin il doit être enregistré autant de suffrages nominatifs, de suffrages complémentaires ou de suffrages blancs qu'il y a de députés à élire dans l'arrondissement

ART. 12. — Le nombre des suffrages nominatifs et des suffrages complémentaires donnés à chaque parti et le total des suffrages blancs sont établis après que les résultats des feuilles de dépouillement ont été reportés sur le formulaire 2.

ART. 13. — Le nombre des suffrages nominatifs et des

suffrages complémentaires de toutes les listes est établi dans le procès-verbal électoral (formulaire 4).

Dans le procès-verbal, les noms des candidats de chaque liste particulière sont indiqués dans l'ordre des listes officielles.

ART. 14. — Les procès-verbaux des bureaux de vote communaux doivent immédiatement après l'achèvement de la récapitulation, être remis au bureau électoral cantonal avec les autres formulaires et les bulletins de vote emballés à part et scellés. Le triage auquel il a été procédé par les scrutateurs au cours des opérations de dépouillement doit être conservé lors de l'emballage des bulletins.

Constatation du résultat de l'élection par les bureaux électoraux cantonaux (art. 15 à 19).

ART. 15. — Le bureau électoral cantonal constate les résultats des élections dans l'arrondissement et procède à la répartition des sièges au plus tard jusqu'au samedi qui suit le jour du scrutin.

Les gouvernements cantonaux décident si et dans quelle mesure il y a lieu de procéder à une récapitulation provisoire des résultats sur la base de rapports télégraphiques ou téléphoniques.

ART. 16. — Le bureau électoral cantonal établit d'après les procès-verbaux de vote communaux, d'abord le nombre des électeurs et des bulletins rentrés, puis celui des bulletins nuls, des bulletins entièrement blancs et des bulletins valables.

Sont établis ensuite, pour chaque liste particulière, le nombre des suffrages nominatifs obtenus par chaque candidat, le total des suffrages nominatifs, le nombre des suffrages complémentaires et celui des suffrages de parti.

Si des listes sont conjointes, il faut établir en même temps

le total des suffrages de parti obtenus par le groupe de listes.

La somme formée par le nombre des suffrages de parti de toutes les listes et par le total des suffrages blancs doit, divisée par le nombre des représentants à élire dans l'arrondissement être égale au nombre des bulletins valables.

ART. 17. — Si le résultat des élections dans une commune paraît inexact, le bureau électoral cantonal a le droit et le devoir, soit de vérifier de son chef le dépouillement, soit de charger de ce soin le bureau de vote communal.

ART. 18. — La répartition des députés entre les différentes listes s'opère conformément aux articles 17 à 21 de la loi.

S'il est nécessaire d'établir la moyenne des suffrages nominatifs en application de l'article 19, alinéa 2, de la loi, il faudra procéder de la manière suivante : Les « suffrages cumulés » sont ceux accordés à des candidats dont des noms figurent deux fois sur une même liste officielle ; sont considérés comme « suffrages simples » de ces candidats, la moitié du nombre total des voix obtenues par eux.

ART. 19. — Le bureau électoral cantonal dresse en double expédition un procès-verbal des résultats de l'élection ; pour tous les arrondissements ayant plus d'un député à élire, ce procès-verbal doit par son contenu et son arrangement correspondre au formulaire 5.

Il faut inscrire au procès-verbal les noms des candidats élus et non élus de chaque liste de parti dans l'ordre des suffrages obtenus et indiquer le prénom et le nom de famille de chaque candidat, l'année de sa naissance, son lieu d'origine et son domicile, ainsi que sa profession.

Transmission aux autorités fédérales.

ART. 20. — Les gouvernements cantonaux publient sans

retard dans la feuille officielle cantonale le contenu du procès-verbal, sans les remarques et décision qui peuvent s'y trouver ; ils fixent un délai de six jours, courant dès la date de la publication, pour former opposition par écrit auprès du gouvernement cantonal, à l'intention des autorités fédérales.

Les gouvernements cantonaux donnent en outre aux candidats élus connaissance de leur élection par un avis adressé en la forme écrite à chacun d'eux et communiquent provisoirement leurs noms au Conseil Fédéral.

ART. 21. — A l'expiration du délai mentionné à l'article 20, les gouvernements cantonaux transmettent au Conseil Fédéral le procès-verbal du bureau électoral cantonal, ainsi que les oppositions qui ont pu se produire en les accompagnant de leur préavis. Ils doivent indiquer, en produisant la feuille officielle à l'appui, quand le délai d'opposition de six jours a pris fin, et si durant ce délai des oppositions ont été formées.

Les autres documents électoraux demeurent provisoirement déposés auprès des autorités cantonales jusqu'à la validation des élections ; ils ne doivent être envoyés que sur demande.

ART. 22. — Après réception des procès-verbaux électoraux des cantons, le Conseil Fédéral examine si les candidats élus dans un arrondissement ont encore été présentés dans d'autres arrondissements.

Si un candidat présenté plusieurs fois est élu dans deux ou plusieurs arrondissements, il y a lieu de procéder conformément à l'article 23, alinéa 1 et 2, de la loi.

Si un candidat présenté plusieurs fois est élu dans un seul arrondissement, soit au scrutin, soit par suite de vacance au cours d'une législature, le Conseil fédéral informe de son élec-

tion les gouvernements cantonaux des autres arrondissements et fait rayer son nom de la liste de ces arrondissements.

Suppléants et élections complémentaires.

ART. 23. — En cas de vacance au cours d'une législature, le gouvernement cantonal désigne de son chef le suppléant, conformément à l'article 24 de la loi.

Le Conseil Fédéral avise, le cas échéant, les gouvernements cantonaux des démissions qui lui sont présentées.

Les noms des suppléants élus sont communiqués sans retard au Conseil fédéral par les gouvernements cantonaux et publiés en outre dans la feuille officielle cantonale.

ART. 24. — Si les élections complémentaires deviennent nécessaires conformément à l'article 25 de la loi, le gouvernement cantonal doit, pourvu qu'ils aient encore le droit de vote dans l'arrondissement, immédiatement convoquer une réunion des signataires de la liste sur laquelle étaient portés les membres du Conseil national dont les sièges sont devenus vacants, et les inviter à présenter une proposition.

Si certains signataires de la première liste n'ont plus le droit de vote dans l'arrondissement ou ne sont plus en état de déclarer leur volonté, les autres signataires sont autorisés à les remplacer par d'autres électeurs. En tout cas, la liste de présentation doit être signée personnellement par quinze électeurs au moins domiciliés dans l'arrondissement.

Si les signataires de la première liste ne peuvent pas se mettre d'accord sur le choix des nouveaux électeurs devant signer la liste de présentation, il est procédé à une élection complémentaire, conformément à l'article 25, alinéa 3, de la loi.

ART. 25. — Après la mise au point de la liste (art. 4, al. 2, et article 9 de la loi), le gouvernement cantonal proclame élus

sans opérations électorales, conformément aux articles 22 et 25, al. 4, de la loi, les candidats proposés pour une élection complémentaire par les signataires d'une liste autorisée à la signer.

Si au contraire, toutes les personnes autorisées à signer n'arrivent pas à se mettre d'accord sur une proposition ou si elles ne font pas usage de leur droit, l'élection complémentaire a lieu suivant les prescriptions de l'article 25, al. 3, de la loi.

Entrée en vigueur.

ART. 26. — La présente ordonnance sera insérée au Recueil des Lois de la Confédération et entrera immédiatement en vigueur.

Les élections complémentaires au Conseil National qui auront lieu avant le renouvellement intégral de cette autorité se feront en conformité de la législation antérieure.

Berne, le 8 juillet 1919.

Au nom du Conseil Fédéral suisse :

Le Président de la Confédération,
ADOR

Le vice-chancelier,
KAESSLIN.

TABLE DES MATIERES

<i>BIBLIOGRAPHIE</i>	5
<i>INTRODUCTION</i>	11
<i>I. — Théorie générale de la Représentation Proportionnelle</i>	14
La Doctrine proportionnaliste	14
Les différentes méthodes de Représentation Proportionnelle	18
<i>II. — Les grandes lignes de la Constitution Suisse</i>	24
Constitutions cantonales et Constitution fédérale	24
L'Evolution démocratique de la Suisse contemporaine	26
De la Confédération au Fédéralisme	30

CHAPITRE PREMIER

<i>LA R. P. EN SUISSE AVANT 1898</i>	33
<i>I. — Les premiers efforts des proportionnalistes</i>	33
Victor Considérant	33
L'Association Réformiste Suisse	35
Les arguments des Réformistes	37
Recherche de la meilleure méthode de Représentation Proportionnelle	38
Les objections faites à la Réforme	40
<i>II. — L'introduction de la R. P. dans les Cantons</i>	41
Au Tessin	41
A Neuchâtel	43
A Genève	44
A Soleure, Zoug, Schwits.	45
Les systèmes de Représentation Proportionnelle adoptés dans les différents Cantons	46
Les résultats de la Réforme électorale	50
<i>III. — Les premiers pas vers la R. P. fédérale</i>	54
Les premières tentatives : 1871, 1877, 1881	54
Le Message fédéral de 1883	56

La Réforme devant les Chambres fédérales : 1884, 1887, 1889, 1890.	58
Extension du droit d'initiative populaire en 1891.....	60
Ajournement de la demande d'initiative	61
Motion Wullschlegler en 1898	61

CHAPITRE II

LA LUTTE POUR LA CONQUETE DE LA R. P. FEDERALE. LES TROIS INITIATIVES POPULAIRES (1898-1918) 63

<i>I. — L'Initiative de 1900</i>	64
La loi électorale suisse	64
L'Initiative devant les Chambres fédérales	66
Les réunions d'Olten et de Berne	71
Les arguments invoqués pour ou contre la R. P. au cours de la campagne électorale	77
La campagne populaire	80
Le vote du 4 novembre 1900	83
Cause de l'échec des Proportionnalistes	84
<i>II. — L'Initiative de 1910</i>	85
Les élections de 1908	85
Le départ de l'Initiative	85
Questionnaire du Conseil fédéral aux Cantons proportionnalistes	88
Message fédéral du 1 ^{er} mars 1910	90
La R. P. devant les Chambres	93
Les arguments des radicaux : la brochure de M. Dumur, la crainte des socialistes	96
Réponse des Proportionnalistes	100
La campagne populaire : rapport de M. Comtesse	102
Le vote du 23 octobre 1910	107
Motion proportionnaliste devant le Conseil national	109
<i>III. — La troisième Initiative (1913-1918)</i>	110
Ratification de la Convention du Gothard	110
Réunion d'Olten	111
Position des différents partis	113
L'Initiative devant le Conseil national en juin 1914	113
Le 4 août 1914	114
L'Initiative reprise en 1917	115
Le Congrès radical de Berne	116
Un contre-projet radical	117
Discussions aux Chambres fédérales	118
Campagne de 1918 : la crainte du socialisme, le mécontentement général contre le « régime des pleins pouvoirs »	120
Le succès de la R. P. au scrutin du 13 octobre 1918.....	129

Causes des nombreuses abstentions	130
Le caractère du vote	131

CHAPITRE III

<i>LA LOI DU 12 FEVRIER 1919</i>	134
<i>L'élaboration et le vote de la loi</i>	134
Le vote obligatoire et le cumul	134
Discussion aux Chambres fédérales	136
<i>Analyse de la loi</i>	143
I. — Les circonscriptions électorales	143
II. — Avant l'élection	145
La liste de présentation.....	146
Le rôle du mandataire.....	148
Impression des bulletins de vote.....	150
III. Le bulletin de vote et la liberté de l'électeur.....	151
Système du vote de liste et système des suffrages nominatifs.....	153
Suffrages complémentaires	154
Différents modalités du bulletin de vote.....	156
Conséquences du biffage, du panachage, du cumul.....	158
IV. Le dépouillement du scrutin.....	158
Le triage des bulletins.....	159
Le dépouillement des bulletins modifiés.....	159
Le dépouillement des bulletins non modifiés.....	161
Récapitulation des résultats	163
V. La répartition des sièges.....	163
Les différents procédés de répartition	163
Première répartition	167
Répartition complémentaire	169
Un exemple de répartition	169
VI. La désignation des candidats élus : le quorum individuel.....	171
VII. — Elections complémentaires	172
VIII. — Le cumul	175
IX. — Les listes conjointes	177
Leur but	178
Un exemple de leur fonctionnement	179
Système allemand de 1918 et projet français de 1912.....	181
X. — Appréciation générale de la loi suisse	182
Chances d'erreur dans la répartition	183
La liberté de l'électeur	183

CHAPITRE IV.

<i>LES PREMIERS RÉSULTATS DE LA R. P. — LES ÉLECTIONS DE 1919</i>	185
I. — La campagne électorale.....	185
Son importance	185
Les listes de candidats	187
Les listes conjointes	188
Le cumul officiel	189
Apaisement des passions politiques ?	190
Explication de la loi	192
II. — Les résultats du scrutin	193
Le dépouillement	193
Résultats généraux.....	193
Participation au scrutin	201
Pas d'émiettement des partis.....	201
Représentation Régionale	202
III. — Les résultats du scrutin et la Représentation Proportionnelle....	202
Influence de la R. P.	202
Y-a-t'il vraiment Représentation Proportionnelle ?.....	203
Influence des listes conjointes	209
IV. — Exemple du fonctionnement de la loi	211
A Genève	211
Aux Grisons	215
V. — La R. P. a-t-elle compliqué la tâche du gouvernement.....	217
CONCLUSION	220
Importance du succès de la R. P. en Suisse	220
Les conclusions qui se dégagent de l'histoire de la R. P. en Suisse	221
La loi suisse : vote de liste ou suffrage nominatif	223
La meilleure méthode de répartition	227
La répartition proportionnelle en France.....	228
ANNEXE I. — Loi fédérale du 14 février 1919	231
ANNEXE II. — Ordonnance du 8 juillet 1919.....	241

Vu, le Président de la thèse ;
CHAVEGRIN.

Vu, le Doyen,
LARNAUDE.

Le Recteur :
APPELL.

